ISSN 2359-5280

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO | IPRI

N. 14

CADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR

Cadernos de Política Exterior

ANO X • NÚMERO 14 • PRIMEIRO SEMESTRE 2024

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
IPRI

Neste número:

A universalização do acesso à energia elétrica como eixo de cooperação amazônica

Transição energética e mudança do clima: as estratégias de Argentina e Brasil para a dialética definidora do século XXI

Y Pelé dijo amor, amor, amor: arte urbana, diplomacia cultural e poder brando em Buenos Aires e Bogotá

Cuba e a Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel

20 anos na União Europeia

A crise do multilateralismo – uma síntese da produção acadêmica contemporânea

A política externa brasileira e suas agendas de pesquisa: entre a dimensão conceitual e o sentido prático

Los desafíos de la institucionalidad de la integración regional (2008-2016). Una visión de la Unasur desde el Cono Sur

Unasur, pandemia y después: una nueva oportunidad de integración y cooperación en salud para América del Sur

Cooperación en infraestructura para la integración física sudamericana: el caso de la ruta de la integración latinoamericana (RILA)

"*Sur, paredón y después…*". Sobre orígenes, transformaciones y perspectivas de la Unasur

Publicação do Instituto de Pesquisa
de Relações Internacionais - IPRI
Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG

Cadernos de Política Exterior

ano X • número 14 • Primeiro Semestre 2024

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
IPRI

Neste número:

A universalização do acesso à energia elétrica como eixo de cooperação amazônica

Transição energética e mudança do clima: as estratégias de Argentina e Brasil para a dialética definidora do século XXI

Y Pelé dijo amor, amor, amor: arte urbana, diplomacia cultural e poder brando em Buenos Aires e Bogotá

Cuba e a Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel

20 anos na União Europeia

A crise do multilateralismo – uma síntese da produção acadêmica contemporânea

A política externa brasileira e suas agendas de pesquisa: entre a dimensão conceitual e o sentido prático

Los desafíos de la institucionalidad de la integración regional (2008-2016). Una visión de la Unasur desde el Cono Sur

Unasur, pandemia y después: una nueva oportunidad de integración y cooperación en salud para América del Sur

Cooperación en infraestructura para la integración física sudamericana: el caso de la ruta de la integración latinoamericana (RILA)

"*Sur, paredón y después…*". Sobre orígenes, transformaciones y perspectivas de la Unasur

Publicação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI
Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG

CADERNOS DE

POLÍTICA EXTERIOR

Ano X · Número 14 · Primeiro Semestre 2024

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixador Raphael Azeredo
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores que tem por finalidade a realização de atividades culturais e pedagógicas no âmbito das relações internacionais. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, fundado em 1987 como órgão da FUNAG, tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Expediente:

EDITOR-CHEFE
Almir Lima Nascimento

EDITORA-ADJUNTA
Annita Valléria Calmon Mendes

PROJETO GRÁFICO
Propagare Comercial Ltda.

DIAGRAMAÇÃO
Denivon Cordeiro de Carvalho

REVISÃO
Danielly Aguiar de Brito
Diego Marques Morlim Pereira
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Giovana Emerick Santana Ferreira
Lívia Castelo Branco Marcos Milanez

As opiniões emitidas nos artigos deste periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores e da Fundação Alexandre de Gusmão.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –

v. 10, n. 14 (jun. 2024). – [Brasília, DF]: FUNAG, 2015-.

v.
Semestral

ISSN 2359-5280

1. Cooperação. 2. Política Energética. 3. Diplomacia Cultural. 4. Multilateralismo. 5. Política Externa Brasileira. 6. Integração Sul-Americana. 7. Unasul.

CDU 327(81) (051)

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme a Lei no 10.994, de 14/12/2004

SUMÁRIO

Apresentação 5

Raphael Azeredo

ARTIGOS

A universalização do acesso à energia elétrica como eixo de cooperação amazônica 11

Felipe Pereira
Verônica Couto de Oliveira Tavares

Transição energética e mudança do clima: as estratégias de Argentina e Brasil para a dialética definidora do século XXI 39

Igor Goulart Teixeira
Marina Carrilho Soares

Y Pelé dijo amor, amor, amor: arte urbana, diplomacia cultural e poder brando em Buenos Aires e Bogotá 71

Pedro Ivo Souto Dubra

Cuba e a Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel 95

Guilherme Esmanhotto

20 anos na União Europeia 117

Embaixadores de países da União Europeia

A crise do multilateralismo – uma síntese da produção acadêmica contemporânea 147

João Daniel Lima de Almeida

A política externa brasileira e suas agendas de pesquisa: entre a dimensão conceitual e o sentido prático 173

Monica Hirst

CONCURSO REGIONAL DE ENSAYOS "NUEVAS PERSPECTIVAS DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y MULTILATERALISMO PARA AMÉRICA DEL SUR" – CLACSO

Los desafíos de la institucionalidad de la integración regional (2008-2016): una visión de la Unasur desde el Cono Sur 197

Orlando Inocencio Aguirre Martínez
Carolina Albuquerque Silva
Florencia Lederman
Marcelo Mondelli

Unasur, pandemia y después: una nueva oportunidad de integración y cooperación en salud para América del Sur 233

María Belén Herrero
Santiago Lombardi Bouza
Beatriz Nascimento Lins de Oliveira

Cooperación en infraestructura para la integración física sudamericana: el caso de la ruta de la integración latinoamericana (RILA) 263

Germán Héctor González
Paulo Cesar dos Santos Martins
Oscar Eduardo Fernández Guillén
Andrés Mauricio Rosero Sánchez

"*Sur, paredón y después...*". Sobre orígenes, transformaciones y perspectivas de la Unasur 303

Mónica Arroyo
Julián Kan

APRESENTAÇÃO

Raphael Azeredo*

Os *Cadernos de Política Exterior* celebram, em 2024, sua primeira década de existência. Sempre fiel à missão da Fundação Alexandre de Gusmão de divulgar a política externa brasileira em seus aspectos gerais e de auxiliar a formação, no Brasil, de uma opinião pública sensível aos temas da convivência internacional. Este número comemorativo dos *Cadernos* conta com a colaboração de diplomatas e pesquisadores que exploram e analisam temas contemporâneos que moldam a agenda global e que impactam e são impactados pela política externa brasileira.

Esta edição não é apenas uma coletânea de textos, porquanto almeja ser um tributo à evolução e à constante adaptação dos *Cadernos* ao cenário acadêmico nacional e internacional. À medida que o número de cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais cresce no país, e com ele a produção acadêmica em áreas como economia, história, geografia e ciências sociais, os *Cadernos de Política Exterior* tornam-se um reflexo dessa rica diversidade de perspectivas no Brasil e no exterior.

Por meio desta publicação, a Fundação Alexandre de Gusmão busca não apenas disseminar conhecimento, mas também estimular reflexões acerca dos desafios e dos caminhos da política externa brasileira. É certo que um debate plural e qualificado tende a enriquecer a atuação do Brasil no cenário internacional. Os *Cadernos de Política Exterior* pretendem ser um relevante elemento de ligação para a troca de ideias entre diplomatas, acadêmicos, sociedade civil e todos os setores do governo que se dedicam à agenda internacional e que interagem no diálogo sobre temas de relações internacionais, abrangendo distintos segmentos sociais. Desse modo, cada página visa inspirar e ampliar o horizonte daqueles que se interessam pela projeção do Brasil no mundo e pela realidade externa com suas consequências diretas e indiretas para o Brasil.

O artigo de abertura deste volume trata de um dos temas mais relevantes para a agenda de integração regional do Brasil: a cooperação amazônica.

* Embaixador, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.

Em "A universalização do acesso à energia elétrica como eixo de cooperação amazônica", os diplomatas Felipe Pereira e Verônica Tavares buscam analisar perspectivas de compartilhamento de experiências e boas práticas dos Estados-membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a fim de propor que a universalização dos serviços de energia elétrica seja um novo eixo de cooperação no âmbito da OTCA.

O segundo artigo aborda assuntos centrais nas relações internacionais, pelo menos desde a década de 1970, e prioridades da Presidência brasileira do G20 em 2024: transição energética e mudança do clima. Em "Transição energética e mudança do clima: as estratégias de Argentina e Brasil para a dialética definidora do século XXI", os também diplomatas Igor Teixeira e Marina Soares exploram os processos de transição energética dos dois países, ambos Estados-partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) e do Acordo de Paris, assim como as oportunidades e os desafios que se apresentam a eles no contexto das discussões sobre mudança do clima.

O terceiro artigo é de autoria do diplomata Pedro Ivo Dubra e examina duas ações de diplomacia cultural promovidas pelo Ministério das Relações Exteriores, no âmbito das embaixadas do Brasil em Buenos Aires e em Bogotá. Em colaboração com o artista visual Luis Bueno, autor da série "Pelé Beijoqueiro", cartazes com imagens alteradas digitalmente e que ilustram encontros fictícios de Pelé com o cantor Carlos Gardel e com o escritor Gabriel García Márquez foram instalados nas capitais argentina e colombiana. O texto "Y Pelé dijo amor, amor, amor: arte urbana, diplomacia cultural e poder brando em Buenos Aires e Bogotá" trata da repercussão das iniciativas e dos possíveis ganhos de projeção de imagem positiva do Brasil em ambos os países vizinhos, em momento significativo das relações bilaterais.

No quarto artigo deste volume, "Cuba e a Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel", o diplomata Guilherme Esmanhotto discute como a crise econômica cubana precipitou reformas que promovem investimentos estrangeiros diretos, com especial destaque para a criação da Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel. O autor aponta ainda oportunidades para investidores brasileiros e alternativas para abordar a dívida cubana.

A seguir, embaixadores de nove dos dez países que, em 2004, fizeram parte da maior expansão da União Europeia até hoje apresentam suas visões de como a União Europeia moldou e transformou cada uma daquelas nações ao longo de duas décadas, transformando-as econômica e socialmente. Segundo os autores, a adesão à UE vem proporcionando maior prosperidade às pessoas e criando um ambiente onde as economias podem desenvolver-se dentro dos

cânones de democracia e igualdade, ao mesmo tempo em que se combate a pobreza e se promove a inclusão.

O sexto e o sétimo artigos são um ponto de inflexão na trajetória presente e futura para a pesquisa em Relações Internacionais como um todo. Neles, os professores João Daniel de Almeida e Monica Hirst apresentam agendas de pesquisa e panoramas da produção acadêmica nacional e internacional sobre grandes temas da disciplina das Relações Internacionais: i) a crise do multilateralismo e a governança global; ii) o Brasil e o mundo – política externa brasileira; e iii) cooperação e temas da agenda internacional.

Encerrando esta edição comemorativa de uma década dos *Cadernos de Política Exterior*, que reafirma seu compromisso com o aprofundamento da pesquisa e a internacionalização do periódico, republicam-se as versões originais dos artigos premiados no "Concurso Regional de ensayos 'Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur'", promovido pelo Consejo Latino-Americano de Ciencias Sociales – CLACSO, em 2024. O tema central dos quatro artigos é a Unasul, seus desafios, oportunidades e perspectivas de adensamento institucional.

Cada artigo aqui publicado é o resultado de trabalho de pesquisa e reflexão dos autores. Conceitos e posições neles expressos são de responsabilidade dos próprios autores, não expressando necessariamente a visão da Fundação Alexandre de Gusmão nem do governo brasileiro.

ARTIGOS

A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À ENERGIA ELÉTRICA COMO EIXO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA[1]

Felipe Pereira[2]
Verônica Couto de Oliveira Tavares[3]

Resumo

Atualmente, os Estados-membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) reconhecem o acesso à energia como direito necessário para a promoção do desenvolvimento equitativo e sustentável. A despeito disso, esses oito países sul-americanos ainda apresentam taxas de eletrificação aquém do esperado, já que os domicílios de quase 2,2 milhões de amazônidas não estão conectados a sistemas elétricos, o que representa impacto direto sobre o bem-estar de comunidades em situação de vulnerabilidade. Na medida em que há comprometimento para a democratização energética até 2030, conforme meta 7.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), os países amazônicos desenvolvem programas nacionais de universalização do acesso à eletricidade. Nesse sentido, este artigo busca analisar perspectivas de compartilhamento de experiências e boas práticas, a fim de propor que a universalização dos serviços de energia elétrica seja um novo eixo de cooperação no âmbito da OTCA. Mais do que pretender uma obrigação jurídica, os métodos e meios de implementação apresentados neste trabalho visam estimular a adoção de iniciativas coordenadas, bilaterais e multilaterais, conscientizando e sensibilizando decisores de políticas públicas de que a falta de energia elétrica continua sendo um problema no século XXI.

Palavras-chave: eletrificação; Amazônia; cooperação; OTCA; ODS.

1 Ambos os autores participaram do I Curso de Diplomacia Amazônica para diplomatas de países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica, promovido pelo Instituto Rio Branco (IRBr), entre 31 de julho e 4 de agosto de 2023, e inspiraram-se nos debates realizados para desenvolver o presente artigo.

2 Terceiro-Secretário. Bacharel em Engenharia Mecatrônica e mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Experiência de onze anos como servidor na Empresa de Pesquisa Energética (EPE), no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

3 Terceira-Secretária. Bacharel em Comunicação Social e titular de MBA em Economia Comportamental pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM) e de MBA em Marketing pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Experiência de seis anos desenvolvendo projetos com foco em competitividade e produtividade no Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

1. Introdução

De acordo com a publicação *World Energy Outlook*, de 2022, cerca de 774 milhões de pessoas não tinham acesso à energia elétrica em 2022 (AIE, 2022), o que representa aumento de 20 milhões de pessoas em relação a 2021 e reversão da tendência de melhoria nas taxas de eletrificação globais. Nesse sentido, desde 2020, observa-se desaceleração mundial de investimentos em expansão e implantação de redes elétricas, causada por aumento inflacionário em equipamentos e interrupção temporária de cadeias logísticas, além de endividamento crescente durante a pandemia de Covid-19.

Embora não seja possível dizer que as taxas de eletrificação se tenham deteriorado na Amazônia, esse cenário requer atenção, na medida em que a precária infraestrutura viária, a dispersão territorial dos domicílios e o volume limitado de investimentos, tornam mais desafiador o objetivo de universalizar o acesso à energia elétrica na região (Matiello, 2018). Para o Brasil, o fornecimento de energia nesse espaço equatorial é considerado a "última milha" (*last mile*), ou seja, o estágio final no processo de provisão de energia elétrica aos cidadãos (Gómez, 2015). Agrava a situação o fato de que a conexão à rede elétrica dos lares localizados em áreas remotas tende a reduzir a rentabilidade das empresas fornecedoras de energia e, por conseguinte, o interesse privado em atender essa população (AfDB, 2022).

A viabilidade econômico-financeira, contudo, não deve ser o único elemento decisório na formulação e na implementação de políticas públicas (Capella, 2018). O acesso à energia elétrica é um direito fundamental e uma ferramenta para o desenvolvimento socioeconômico de um país (Ferreira, 2002). A carência de provisão de eletricidade aprofunda disparidades regionais e exacerba desigualdades sociais, porquanto limita o alcance de populações vulneráveis a outros serviços básicos, como iluminação e tratamento de água e esgoto (Andrade, 2010). Consequentemente, é dever do Estado conceber estratégias para que todos os amazônidas possam usufruir desse direito.

É importante notar que democratizar o acesso à eletricidade não compete apenas ao Brasil. Durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, ocorrida entre 25 e 27 de setembro de 2015, todos os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica – TCA – comprometeram-se a seguir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda 2030 (ONU, 2015). Conforme estabelece a meta 7.1 dos ODS, os Estados devem assegurar, até 2030, o acesso universal aos serviços de energia (World Bank Group, 2023).

Assim, este artigo trabalha com a hipótese de que será mais eficaz e viável alcançar a referida meta se os signatários trabalharem conjuntamente, seja por meio de políticas coordenadas, seja por meio da consecução de projetos de cooperação regionais. Se até a Cúpula de Belém (Brasil, 2023), os países tendiam a tratar o tema de eletrificação como intrinsecamente nacional, acredita-se haver, neste momento, "janela de oportunidade" para que a universalização do acesso à energia elétrica se transforme em eixo de cooperação amazônica.

Em termos metodológicos, enfoque temático foi conferido a analisar a aplicação do princípio da universalidade do serviço público de energia elétrica. Essa priorização não implica questionamento aos princípios da continuidade, qualidade, eficiência, modicidade tarifária, participação e controle social dos serviços públicos; pelo contrário, concorda-se que todos sejam esteios para a fruição adequada de direitos. Não obstante, avaliar a aplicação contemporânea de cada um desses princípios no setor elétrico dos oito países signatários do TCA exigiria estudo exclusivo – que pode ser realizado em segundo momento. Quanto ao enfoque geográfico, mais detalhes serão apresentados na seção seguinte, mas, desde já, ressalta-se que a Guiana Francesa foi excluída da análise, já que escapa às iniciativas de cooperação dentro da abrangência territorial do TCA.

Assim, este artigo será dividido em seis seções, sendo esta primeira a seção introdutória. A segunda seção elucida conceitos básicos do planejamento energético para suprir eventual falta de familiaridade com a terminologia setorial. A terceira seção versa sobre a dimensão do problema, isto é, quantos amazônidas carecem de energia elétrica e como se encontra a situação de cobertura elétrica em cada país signatário do TCA. A quarta seção aborda a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, com avaliações da perspectiva de se incorporar a universalização elétrica como eixo de cooperação regional. A quinta seção avança sobre iniciativas concretas que podem emergir da integração internacional, retratando-se possíveis métodos e meios de implementação de soluções energéticas. A última seção tece conclusões e ponderações finais.

2. Conceitos do setor elétrico

Sistemas elétricos de um país são divididos em quatro atividades: geração, consumo, transmissão e distribuição (ONS, 2023a). Por geração ou produção, compreende-se a transformação de uma forma qualquer de energia em eletricidade. Por consumo, entende-se o oposto – a conversão

de energia elétrica em uma forma qualquer de energia. Com o objetivo de levar a eletricidade de uma unidade de geração para uma de consumo, é necessário transportá-la via instalações de transmissão e distribuição. Em termos simplistas, a energia gerada é direcionada às "subestações elevadoras", percorre as "linhas de transmissão" até chegar às "subestações abaixadoras", então, é distribuída às unidades consumidoras. A principal diferença entre as atividades de transmissão e distribuição é que a primeira trabalha com níveis mais elevados de tensão[4].

Quando a maior parte das quatro atividades do país está conectada, essa rede é conhecida como Sistema Interligado Nacional – SIN. Apesar disso, para ter acesso à energia elétrica, um domicílio não precisa necessariamente estar conectado ao SIN. Caso haja uma rede mais restrita e operação independente do SIN, ela é chamada de sistema isolado[5] ou *mini-grid*. No Brasil, há 212 sistemas desse tipo, sobretudo nos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará, que representam menos de 1% do consumo total (ONS, 2023b). Quando esses sistemas são muito pequenos, também podem ser referidos como *micro-grids* ou *nano-grids* (AfDB, 2023).

Para fins deste artigo, também se deve definir o que é índice de cobertura elétrica e índice de exclusão elétrica. O primeiro conceito refere-se ao percentual de domicílios de uma circunscrição territorial que tem acesso à energia elétrica, ao passo que o segundo consiste no inverso – o percentual de domicílios de um território que não tem acesso a esse serviço. A título de ilustração, se um país tiver índice de cobertura de 95%, por oposição, o mesmo país terá índice de exclusão de 5%[6].

3. A dimensão do problema

Para demonstrar que a universalização deve ser tema prioritário na agenda de cooperação da OTCA, é necessário, inicialmente, avaliar se o problema é, de fato, regional. Embora haja informações esparsas sobre eletrificação na

4 A elevação no nível de tensão é necessária para reduzir a corrente e, por conseguinte, as perdas elétricas na forma de calor.

5 Esses sistemas não devem ser confundidos com "geração distribuída", a qual, originalmente, era tida como a geração de eletricidade próxima ou na mesma localidade do consumo. No Brasil, o termo assumiu novas conotações com o advento da Lei nº 14.300 (Brasil, 2022a), motivo pelo qual a expressão "geração distribuída" não será utilizada neste trabalho.

6 Como medida de simplificação, adotou-se que o índice de cobertura é proporcional à quantidade de pessoas sem acesso ao serviço. Por exemplo, se 95% dos domicílios do país não têm cobertura elétrica, assume-se que 95% da população do país não tem acesso à eletricidade. A mesma simplificação foi adotada em termos de exclusão elétrica.

Amazônia, não foi encontrado estudo atualizado que identifique a quantidade de pessoas que carece de acesso à eletricidade na região como um todo. Como o conceito de Amazônia é múltiplo, estimar a exclusão elétrica na região requer, aprioristicamente, circunscrever a área geográfica que será objeto de análise.

Entre os critérios para delimitar espacialmente o que é Amazônia, destacam-se, de maneira não exaustiva, a extensão da bacia hidrográfica, as definições administrativas e a extensão do bioma (Gutiérrez, 2004). Haja vista que o foco deste trabalho se relaciona com perspectivas de cooperação entre os países-membros da OTCA, é pertinente observar que o Tratado abrange os territórios da bacia amazônica e aqueles considerados vinculados a ela devido a suas características geográficas, ecológicas ou econômicas (Brasil, 1980). Ao analisar os "limites políticos" do mapa GeoAmazônia, extraído do Observatório Regional Amazônico da OTCA, fica patente a predominância de elementos econômicos frente a fatores naturais na abrangência territorial da organização (ORA, 2023a). Além disso, com o propósito de definir políticas específicas para a região, a maioria dos países signatários do TCA estabelece legalmente qual porção do seu território faz parte da Amazônia.

Como a universalização do acesso à eletricidade é uma política pública (Pereira, 2011), compreende-se que a atuação estatal, coordenada ou isolada, pode ser mais eficiente se for baseada nos limites legais já definidos pelos Estados. Assim, a cobertura do serviço será avaliada por país com base nas definições jurídicas nacionais de Amazônia e, subsidiariamente, por meio do limite político adotado no Observatório[7].

3.1. Brasil

No Brasil, a definição de Amazônia Legal remonta à Constituição Federal de 1946, a qual previu a criação de Plano de Valorização Econômica da Amazônia (art. 199), e à Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que estabeleceu o alcance geográfico desse plano (art. 2º). Com as reestruturações político-administrativas desde então, têm-se que a Amazônia Legal compreende as Unidades da Federação – UF da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), o Mato Grosso e a porção a oeste do meridiano 44º no Maranhão (Brasil, 2022), em conformidade com a Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007 (art. 2º).

Em 2018, a exclusão elétrica na Amazônia Legal atingiu 990.103 pessoas (Iema, 2020), ou seja, 3,5% da população das UFs citadas. Em análise dos dados

7 Não há necessariamente desvinculação entre ambos os critérios, porém enfatizam-se fontes jurídicas com o objetivo adicional de auxiliar formuladores de políticas públicas no futuro.

da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, verifica-se que a proporção da população eletricamente excluída nos estados da Amazônia Legal varia de 0,6% (Mato Grosso) a 10% (Acre) e é quatro vezes maior que nos estados fora da Amazônia Legal (Brasil, 2023).

3.2. Bolívia

Em relação ao Estado Plurinacional da Bolívia, sua Constituição Política estabelece que a Amazônia compreende a totalidade do departamento de Pando, a província Iturralde do departamento de La Paz e as províncias Vaca Díez e Ballivián do departamento de Beni (§2º, art. 390). Segundo dados do Vice-Ministério de Eletricidade e Energias Alternativas, em 2016, 10,63% dos domicílios na Amazônia boliviana não tinham acesso à eletricidade, o que representou cerca de 50 mil pessoas sem luz elétrica (Bolívia, 2017; 2019; 2020; 2021). A partir dos índices de cobertura departamental de 2020 do Ministério de Hidrocarbonetos e Energias boliviano (Bolívia, 2021), estima-se melhoria nesse cenário, mas com exclusão elétrica ainda elevada, de 9,75%, equivalente a 40 mil pessoas[8].

3.3. Colômbia

A Colômbia estabelece que a Amazônia abrange parte dos municípios dos departamentos de Cauca, Meta, Nariño e Vichada e a totalidade dos municípios dos departamentos Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo e Vaupés. Essa divisão administrativa está relacionada com a Lei 2ª, de 1959 (inciso g, art. 1º), e subsequentes processos de ordenamento territorial (Siatac, 2022). A partir de dados do Ministério de Minas e Energia, em 2018, 15,94% dos domicílios na Amazônia colombiana careciam de acesso à energia elétrica[9], representando 503 mil pessoas sem luz elétrica (Colômbia, 2013; 2019).

3.4. Equador

Segundo a legislação do Equador, suas províncias amazônicas são Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe (Equador,

8 Premissas utilizadas na estimativa: i) proporção entre domicílios e população de 2020 em nível nacional igual em nível municipal; ii) variação percentual de exclusão elétrica de 2016 a 2020 em nível departamental igual em nível municipal; e iii) proporção de exclusão elétrica de cada município no departamento mantida de 2016 para 2020.

9 As estatísticas oficiais do ano de 2018 são apresentadas em nível departamental, o que limita a avaliação da exclusão elétrica nos departamentos de Cauca, Meta, Nariño e Vichada. Como as estatísticas oficiais do ano de 2012 são apresentadas em nível municipal, para estimar a exclusão elétrica nos municípios amazônicos desses departamentos, aplicou-se a variação de exclusão elétrica departamental entre 2012 e 2018 ao índice de exclusão elétrica municipal de 2012 (Colômbia, 2019).

2018). Os dados oficiais revelam exclusão elétrica de 6,03% dos lares na Amazônia equatoriana em 2021. Embora esse percentual seja maior que a média exclusão elétrica do país (2,71%), tais resultados variam consideravelmente entre as províncias, de 1,37%, em Zamora Chinchipe, a 10,91%, em Morona Santiago. Em 2020, cerca de 61 mil pessoas na Amazônia equatoriana não tinham eletricidade em seus lares (Equador, 2021; 2023).

3.5. Peru

No Peru, a Lei nº 27.037, de dezembro de 1998, estabelece que a Amazônia é composta pela totalidade dos departamentos de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Amazonas e San Martín, além de distritos dos departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, Puno, Huancavelica, La Libertad e Piura (art. 3º). Conforme o Instituto Nacional de Estadística e Informática, em 2021, 11,4% das residências na Amazônia peruana não estavam conectadas a serviços oficiais de energia elétrica (Peru, 2021). Embora haja departamentos amazônicos com índices de exclusão elétrica menores do que a média nacional (7,1%), como San Martín (3,8%), os oito piores índices de exclusão encontram-se em departamentos amazônicos. Em 2019, aproximadamente 635 mil pessoas na Amazônia peruana não tinham eletricidade em seus lares (Peru, 2020a).

3.6. Venezuela

Em linha com os limites políticos do Observatório da OTCA, o recorte territorial da Amazônia venezuelana, proposto por acadêmicos, abrange os estados de Bolívar, Amazonas e a parte oriental do Delta Amacuro (Nancy, 2014). Como não foram encontradas estatísticas oficiais recentes da República Bolivariana da Venezuela quanto ao grau de eletrificação no país, utilizaram-se dados do Banco Mundial (World Bank Group, 2023) e do Conselho Nacional Eleitoral (Venezuela, 2021), chegando-se à estimativa de 0,1% da população sem luz elétrica, em 2020.

3.7. Guiana

A República Cooperativa da Guiana é dividida em dez regiões administrativas (Guiana, 2014). Embora não estejam disponíveis estatísticas oficiais recentes de eletrificação discriminadas por região, observa-se tentativa de redução da exclusão elétrica no interior do país, haja vista a constituição de companhia de infraestrutura especificamente destinada para a eletrificação de Barima-Waini, Cayuni-Mazaruni, Potaro-Siparuni e Alto Takutu–Alto Essequibo (Guiana,

2023b). Como não foi localizada uma definição de "Amazônia guianense" na legislação desse país (Guiana, 2023a), assume-se que, para fins deste trabalho, a Guiana como um todo faz parte da região amazônica, em consonância com os limites políticos do Observatório[10]. Assim, calcula-se exclusão elétrica de 98.500 pessoas de 218 comunidades, em 2018, na Guiana, ou 11,2% da população (Guiana, 2022; EUA, 2020).

3.8. Suriname

Por fim, o Suriname é dividido em dez distritos administrativos, sendo que o maior deles, Sipaliwini, compreende 80% do território, congrega apenas 9% da população do país e abrange toda a fronteira com o Brasil (Felix, 2018). Analogamente à Guiana, não foi encontrada uma definição jurídica para "Amazônia surinamesa" (Suriname, 2023). Desse modo, seguindo os limites políticos do ORA, considera-se, para fins deste trabalho, todo o Suriname como região amazônica. Com isso, a exclusão elétrica estimada no país, a partir dos dados do Banco Mundial, é de aproximadamente 9,7 mil pessoas, ou 1,6% da população, em 2020.

3.9. Cômputo geral

Por conseguinte, estima-se a exclusão elétrica total na Amazônia para o ano de 2020[11], por meio de projeção: i) da população, a partir dos dados mais recentes disponíveis de cada país, multiplicada, quando for o caso, pela variação populacional anual obtida do Banco Mundial; e ii) do percentual de pessoas sem acesso à energia elétrica, a partir dos dados mais recentes disponíveis de cada país, multiplicado, quando for o caso, pela variação da cobertura do serviço de eletricidade obtida do Banco Mundial. Os resultados são apresentados na Tabela 1:

10 Tal recorte político não se correlaciona estritamente com a divisão de águas, pois a maior parte do país é abarcada pela bacia hidrográfica do Essequibo, não do Amazonas.

11 Decidiu-se não utilizar os anos de 2021 e 2022 como base, pois o Banco Mundial considera que, em 2021, alguns países na região, como Equador, teriam universalizado seu serviço de eletricidade, embora o próprio governo equatoriano reconheça que essa situação ainda não tenha ocorrido.

Tabela 1. Estimativa da exclusão elétrica na Amazônia. Ano-base: 2020

País	População na Amazônia	População na Amazônia sem acesso à eletricidade	% da população na Amazônia sem acesso à eletricidade
Bolívia	414.515	40.430	9,8%
Brasil	28.113.186	983.935	3,5%
Colômbia	3.263.508	513.691	15,7%
Equador	956.699	61.898	6,5%
Guiana	797.202	61.385	7,7%
Peru	4.801.939	504.204	10,5%
Suriname	607.065	9.713	1,6%
Venezuela[12]	2.113.125	2.113	0,1%
Total	**41.067.239**	**2.177.369**	**5,4%**

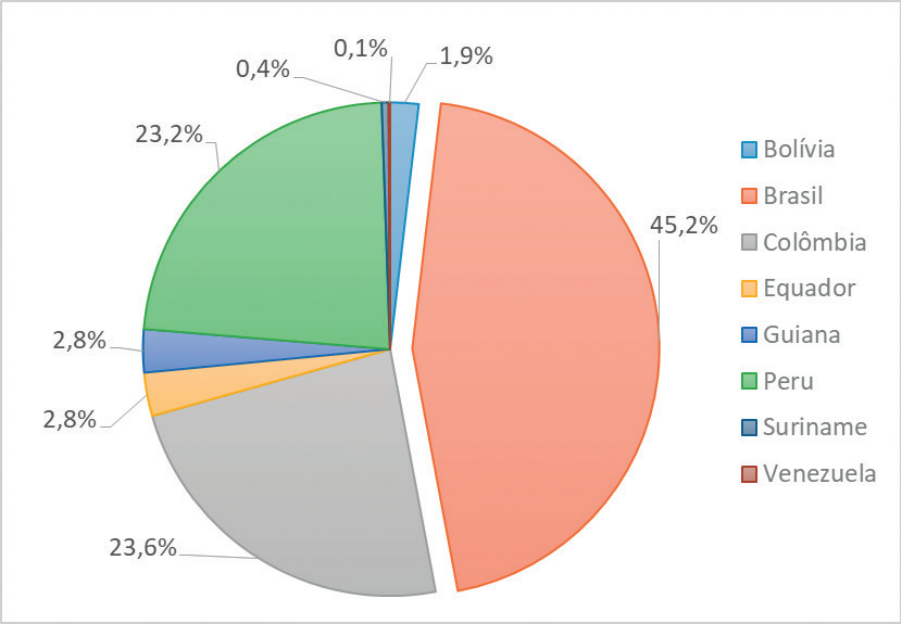
Fonte: elaboração própria (2023), a partir da metodologia e das referências descritas nesta seção.

Verifica-se que, em 2020, 5,4% da população na Amazônia ainda não tinha acesso à energia elétrica, perfazendo quase 2,2 milhões de pessoas. Embora os percentuais variem bastante, denota-se que o problema não é só nacional, mas também regional.

Além disso, o Gráfico 1 apresenta a distribuição da quantidade de pessoas sem acesso à energia elétrica por país, no ano projetado de 2020. Observa-se que quase metade das pessoas sem luz na Amazônia (44,6%) está no Brasil. Apesar de o dado ser preocupante, deve-se ponderar que o desafio brasileiro é proporcionalmente maior, na medida em que o país concentra 68% da população amazônica.

12 Reitera-se que a falta de dados oficiais impede uma estimativa mais precisa da exclusão elétrica, de sorte que é provável que a projeção elaborada para a Venezuela esteja subestimada.

Gráfico 1. Distribuição das pessoas sem acesso à eletricidade na Amazônia por país. Ano-base: 2020



Fonte: elaboração própria (2023), a partir da metodologia e das referências descritas nesta seção.

Compete reforçar que os dados ora apresentados são projeções a partir de publicações de governos, associações e organismos internacionais, com um recorte espacial focado aos propósitos de cooperação da OTCA. Nesse sentido, cabe cautela ao utilizá-los fora de contexto, sem discriminar as premissas empregadas no cálculo.

Compreende-se que novos estudos podem aperfeiçoar o recorte geográfico, em particular para Guiana e Suriname, obter dados primários mais precisos, sobretudo da Venezuela, e reduzir as simplificações expostas como premissas neste trabalho.

4. Universalização elétrica no âmbito do TCA

Concluído em 3 de julho de 1978, o TCA originou-se de iniciativa brasileira com o fulcro de institucionalizar e orientar processos de cooperação paulatinamente consubstanciados nas décadas anteriores (Ricupero, 1984). Conforme ensina o embaixador Rubens Ricupero, o objetivo do Tratado é "instituir um mecanismo permanente que regularize e intensifique os contatos

entre os governos e setores técnicos da zona, eliminando o caráter episódico e descontínuo". Assim, embora seu texto não faça menção direta ao setor de infraestrutura energética, interpreta-se que seus dispositivos, em especial o artigo X, são abrangentes o suficiente para fundamentar a cooperação técnica em termos de projetos de eletrificação, urbana ou rural, em linha com os princípios da promoção do desenvolvimento harmônico da Amazônia e da elevação do nível de vida de seus povos.

Entre as inovações institucionais, o Tratado criou o Conselho de Cooperação Amazônica – CCA, formado por representantes diplomáticos de alto nível, com objetivos, entre outros, de considerar iniciativas apresentadas pelos países signatários e decidir sobre a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais. Nessa linha, na IV Reunião do Conselho, de maio de 1990, foi aprovada a resolução que estabeleceu a Comissão Especial de Transportes na Amazônia, convertida, um ano depois, na Comissão Especial de Transportes, Infraestrutura e Comunicações – Ceticam.

Mesmo que, nas primeiras décadas de vigência do TCA, o tema de eletrificação não tenha sido elencado como prioridade, a Ceticam abordou o tema. Durante sua segunda reunião ordinária, em 1993, foi esboçado o Programa de Infraestrutura Energética para a Amazônia, que propunha melhorar a qualidade de vida de pequenos assentamentos urbanos e da população rural em áreas remotas por meio do abastecimento energético. O Programa elencava combustíveis fósseis, hidroeletricidade e biomassa como fontes energéticas disponíveis na região que deveriam ser exploradas com racionalidade, tendo em vista impactos diretos e indiretos no habitat (OTCA, 1996). Não é possível afirmar, contudo, que as propostas do Ceticam tenham gerado resultados concretos em termos de universalização elétrica.

Uma nova fase no processo integrativo emergiu com a decisão de se criar a OTCA, efetivada em 1998 com o Protocolo de Emenda ao Tratado (Brasil, 1999). Segundo o ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia, a transformação do instrumento jurídico com base em organismo internacional objetivou fortalecer, institucionalmente, o arcabouço de cooperação amazônica e impulsioná-lo rumo à promoção do desenvolvimento sustentável.

Na primeira década de existência da organização, a XII Reunião do CCA aprovou o Plano Estratégico 2004-2012 como instrumento orientador da OTCA. Por meio dele, estabeleceu-se que a Iniciativa para a Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA –teria o papel centralizador de planejar a integração física e, por conseguinte, energética, na Amazônia (OTCA, 2017). Não obstante,

até o ano de 2010, entre os 524 projetos na carteira do IIRSA[13], apenas 12 se relacionavam a empreendimentos no setor elétrico dos eixos Amazônico e do Escudo das Guianas, conforme se verifica na Tabela 2. Mesmo que alguns empreendimentos pudessem auxiliar a conectar comunidades em sistemas isolados, como o projeto de eletrificação Letícia-Tabatinga, revela-se a falta de prioridade conferida à universalização elétrica. Quanto aos investimentos previstos no arcabouço do IIRSA, o montante avaliado para projetos elétricos em sistemas isolados da Amazônia era menor que 1% do total.

Tabela 2. Carteira de projetos 2010. Planejamento territorial indicativo. IIRSA

Eixo	Tipo	Nome	Países OTCA	Investimento estimado (US$)
Amazônico	Interligação Elétrica	Interconexão Yavaraté/ Mitú – Fronteira Brasil	Brasil, Colômbia	0,3 mi
		Interconexão Pucallpa – Cruzeiro do Sul	Brasil, Peru	40 mi
		Eletrificação: PCH Letícia e Interconexão Letícia – Tabatinga	Brasil, Colômbia	5 mi
		Linha de Transmissão 22kV da Hidrelétrica Santiago de Morona (400kW)	Equador	0,3 mi
	Geração Elétrica	Hidrelétrica Morona (1MW)	Equador	2 mi
		Hidrelétrica Río Luis	Equador	15,5 mi
Escudo das Guianas	Interligação Elétrica	Linha de Transmissão de Alta Tensão de Paramaribo, Nieuw Nickerie e Corriverton	Guiana, Suriname	Sem estimativa
		Interconexão Suriname – Fronteira Guiana Francesa	Suriname	Sem estimativa
		Expansão Linha de Transmissão Gurí – Boa Vista	Brasil, Venezuela	3 mi
	Geração Elétrica	Hidrelétrica Amalia	Guiana	300 mi
		Hidrelétrica 500MW	Suriname	Sem estimativa
		Hidrelétrica Tapanahoni Diversión 300MW	Suriname	Sem estimativa

Fonte: IIRSA (2010).

13 O IIRSA contemplava 12 eixos de integração. Considerou-se que os eixos Amazonas e do Escudo das Guianas são os que melhor correlação apresentam com a abrangência territorial da OTCA.

Nova tentativa de planejar a execução de obras de infraestrutura na Amazônia foi consubstanciada com a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, aprovada em 2010, com duração de oito anos, por decisão na X Reunião dos Ministros de Relações Exteriores do TCA (OTCA, 2010). A Agenda original baseou-se em lógica transversal e multissetorial, de forma a abordar adequadamente a interdependência dos problemas regionais. Energia foi elencada como "tema emergente", com atividades previstas em médio e longo prazo, voltadas, sobretudo, à utilização de novas fontes de energia adequadas à região e ao intercâmbio tecnológico em prol da implementação de projetos com baixo impacto ambiental. Durante sua vigência prevista, a Agenda deu esteio a atividades relevantes, como o "Programa de Ações Estratégicas" para a gestão integrada dos recursos hídricos da bacia amazônica e o "Projeto de Monitoramento da Cobertura Vegetal". Apesar disso, não se tem registro de iniciativas regionais abrangentes voltadas à inclusão elétrica de povos originários e de comunidades tradicionais, embora planos nacionais, sim, tenham sido desenvolvidos nesse sentido[14].

Cabe realçar também uma plataforma que tem o potencial de auxiliar na conformação de estratégias para a universalização elétrica regional: o Observatório Regional da Amazônia – ORA (OTCA, 2023). Estabelecido em 2013, pela Resolução nº 2 da XII Reunião de Chanceleres da OTCA, o ORA foi concebido para se tornar centro de referência cujas informações pudessem ser utilizadas no apoio ao desenvolvimento de políticas públicas. Esse espaço físico e virtual de armazenamento, troca e socialização de dados conta com módulos temáticos relacionados a recursos hídricos, comércio internacional de espécies ameaçadas de extinção e biodiversidade, mas com expectativa de ampliação para incorporar dados sobre povos indígenas, mudanças do clima e recursos florestais. Vislumbra-se o uso do Observatório como forma de potencializar programas de inclusão elétrica, pois a integração de informações geoespacializadas das redes de transmissão e distribuição dos oito signatários do TCA pode ensejar a descoberta de alternativas mais econômicas para universalizar o serviço público de eletricidade. Denota-se que sua importância foi ressaltada nas Resoluções nº 4, 9 e 14 da XIV Reunião de Chanceleres da OTCA, que buscaram consolidar institucionalmente o Observatório na estrutura da organização, além de visar a criação de novos módulos de investigação temática.

14 Apesar disso, o momento pode ser oportuno para enfatizar o tema da eletrificação amazônica, haja vista a previsão de atualização da Agenda no primeiro semestre de 2024 (OTCA, 2023).

Por fim, um dos desdobramentos mais recentes desse processo regional foi a realização da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no TCA, em 2023. De acordo com a Declaração Presidencial, em 9 de agosto daquele ano, por ocasião da Cúpula, decidiu-se, no parágrafo 70:

> Aprofundar as iniciativas existentes de integração e fortalecimento de sistemas elétricos para localidades isoladas dos Estados Partes, bem como identificar novos projetos de geração e de interconexão elétrica e novos modelos energéticos limpos, de forma a promover o acesso à energia, a segurança energética, o desenvolvimento sustentável e a integração da região, com vistas ao pleno aproveitamento de complementaridades dos diferentes recursos de cada país (Brasil, 2023).

Compreende-se que, com essa decisão, o tema do acesso à energia ganha preponderância política ao mesmo tempo em que se associa ao enquadramento da integração regional. A despeito disso, a Declaração não supõe que todo e qualquer projeto de acesso à energia elétrica deva ser respaldado, por existirem condicionantes socioambientais que delimitam a expansão da infraestrutura física.

Essa interpretação é compatível, em grande medida, com propostas apresentadas por movimentos sociais, organizações da sociedade civil e instituições públicas e privadas durante os Diálogos Amazônicos, de 4 a 6 de agosto de 2023, que precederam a IV Reunião de Presidentes (OTCA, 2023). Compete sublinhar algumas propostas:

a. Garantir energia limpa acessível a todos;
b. Implementar a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT – para que a produção de energia, mesmo considerada limpa, como a hidráulica, não prejudique povos e comunidades em seus territórios;
c. Combater a extração de hidrocarbonetos que ocorra em desavença com direitos de povos e comunidades; e
d. Combater a "grilagem de carbono"[15].

Em suma, a universalização do acesso à energia elétrica é um direito de todas e todos amazônidas, mas, para a consecução desse objetivo, preceitos socioambientais, jurídicos e econômicos devem ser tomados em consideração.

15 Fenômeno de pessoas, físicas ou jurídicas, utilizarem irregularmente terras públicas para comercializar créditos de carbono (Climainfo, 2023).

5. Estratégias para a eletrificação da Amazônia

Existem, ao menos, duas estratégias possíveis para democratizar o acesso à eletricidade. A primeira visa alcançar esse objetivo por meio de programas nacionais, em via mais autônoma. Sem dúvida tal estratégica foi bem-sucedida em diversos aspectos, pois a cobertura elétrica dos países signatários da TCA passou de 87,6% a 97,8%, entre 2003 e 2020, segundo dados do Banco Mundial. Conforme explicitado na seção introdutória, restam, contudo, dificuldades de atendimento da "última milha". Por isso, propõe-se uma segunda estratégia: incorporar a universalização do acesso de energia como eixo de cooperação regional da OTCA, de modo que iniciativas coordenadas complementem os programas nacionais.

Adaptando ferramental analítico de Chiavenato (Chiavenato, 2003) à segunda estratégia, o objetivo máximo da universalização pode ser alcançado valendo-se de métodos e meios de implementação. Para fins deste artigo, métodos seriam os mecanismos que propiciam a execução de projetos de eletrificação, e meios seriam os projetos em si. Com base nessa estratégia, alguns métodos e meios de implementação serão apresentados a seguir, de maneira não taxativa.

5.1. Métodos de Implementação de Projetos de Eletrificação

O primeiro método compreende a criação de plano de ação conjunto e articulado entre os países amazônicos. O artigo XXIV do TCA estipula que os países poderão constituir comissões especiais destinadas a temas específicos. Interpreta-se, portanto, que é possível criar comissão voltada à elaboração de plano de eletrificação de toda a Amazônia, análogo ao Programa Luz para Todos – PLpT[16]. Assim, caso aprovado no Conselho de Cooperação Amazônica (artigo XXI, parágrafo 4º), as Comissões Nacionais Permanentes[17] o executariam no âmbito de suas competências territoriais (artigo XXIII). Mais do que impor uma obrigação jurídica, este plano seria um compromisso político que

16 Iniciativa do governo federal instituída em 2003. Desde seu lançamento, o programa beneficiou mais de 3,6 milhões de pessoas. Entre 2020 e 2022, foi convertido no Programa Mais Luz para a Amazônia. Em sua nova edição, de agosto de 2023, a iniciativa volta se chamar PLpT e tem como meta beneficiar mais de 350 mil famílias até 2026, inclusive as de baixa renda localizadas em municípios considerados universalizados que ainda não têm acesso a esse serviço (Brasil, 2023).

17 Nessa seara, a própria Comissão Nacional Permanente do Brasil precisaria ser revitalizada. O Decreto nº 9.725, de 8 de novembro de 2002, que a criou, não previa a participação do Ministério de Minas e Energia. Além disso, a Comissão foi extinta, por meio do Decreto nº 10.450, de 10 de agosto de 2020, o qual foi revogado pelo Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023, sem que houvesse repristinação expressa do Decreto nº 9.725/2002.

estimularia a adoção de iniciativas coordenadas, bilaterais e multilaterais, conscientizando e sensibilizando decisores de políticas públicas de que a falta de energia elétrica na Amazônia continua sendo um problema no século XXI.

O segundo método comporta a estruturação de fóruns de discussão específicos para o compartilhamento de boas práticas neste tema. Isso não significa criar novas organizações internacionais, mas utilizar os mecanismos institucionais vigentes, de modo a priorizar a inclusão elétrica. Por exemplo, desde 1973, a Organização Latino-Americana de Energia opera como organismo de cooperação e assessoria técnica (Olade, 2023). Diversos Estados têm experiências relevantes no âmbito de eletrificação, como as iniciativas inseridas no Plano Diretor de Eletricidade do Equador (Equador, 2020) e no Plano Nacional de Eletrificação Rural do Peru (Peru, 2020b), que podem ser difundidas naquela entidade para proveito dos demais países amazônicos[18].

O terceiro método abrange a realização de cursos e seminários sobre planejamento energético e direito regulatório. Por vezes, a inação de agentes de Estado é explicada pela falta de conhecimento quanto ao instrumental analítico disponível para superar entraves normativos. A título de ilustração, a Associação Ibero-Americana de Entidades Reguladoras de Energia promove seminários sobre o setor energético a vinte países (Ariae, 2023). É possível estimular associações como essa a fornecerem cursos sobre democratização do acesso à eletricidade, incorporando nas discussões todos os Estados amazônicos.

O quarto método consiste na execução de projetos bilaterais por meio de cooperação técnica. Um acordo entre Brasil e Guatemala, por exemplo, possibilitou a implementação de soluções para fortalecer o acesso à eletricidade em áreas rurais guatemaltecas sob a orientação da Agência Brasileira de Cooperação – ABC (Brasil, 2011). Guiadas pelos princípios da horizontalidade, neutralidade, não condicionalidade e obtenção de benefícios mútuos, experiências como essa podem ser replicadas em países amazônicos, estando em linha com a Resolução nº 10 da XIV Reunião de Chanceleres da OTCA.

Independentemente dos métodos escolhidos, a disponibilidade de recursos financeiros é necessária para fazer avançar a universalização. Embora não caiba detalhar como cada país tem financiado seus projetos[19], pois somente este aspecto demandaria um estudo exclusivo, é importante salientar que

18 De maneira não exaustiva, também há iniciativas na Bolívia (programa de eletrificação rural com energias renováveis), na Colômbia (Plan de Expansión de la Cobertura Eléctrica 2019-2023), na Guiana (Unserved Areas Electrification Programme), no Suriname (projeto de desenvolvimento de energias renováveis, eficiência energética e eletrificação em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento) e na Venezuela (Programa Sembrando Luz) (AIE, 2023).

19 A título de ilustração, opções comumente empregadas são o destaque orçamentário anual com ressarcimento via subvenção cruzada entre consumidores e o financiamento por bancos de fomento.

as iniciativas no âmbito da OTCA contam crescentemente com o apoio institucional do Parlamento Amazônico (OTCA, 2023). Reativado em 2022, o Parlamaz (OTCA, 2022), como também é conhecido, atua na criação de alianças em prol da consecução de resultados tangíveis na Amazônia. Nesse sentido, o Parlamaz pode ser instado a auxiliar nos debates orçamentários para destinação de recursos nacionais voltados à inclusão elétrica.

5.2. Meios de implementação

O aumento da cobertura do serviço de eletricidade pode ser alcançado, *lato sensu*, por meio da expansão de redes ou da implementação de novos projetos de geração.

A ampliação de redes de distribuição é o método mais comum de conectar novos consumidores, porém a baixa ocupação geográfica na Amazônia e a predominância do setor residencial em comunidades remotas, gera menor incentivo econômico para que concessionárias e permissionárias atendam mais domicílios. Embora tenha suas limitações, esse meio de implementação ainda é relevante e, em casos específicos, pode ser avaliado como ferramenta de cooperação bilateral. É possível avaliar, por exemplo, se é mais factível atender famílias sem cobertura elétrica por meio da expansão da rede de distribuição do próprio país ou daquela de Estado fronteiriço.

Em relação aos meios de implementação por intermédio de projetos de geração, há diversas opções a depender das fontes energéticas disponíveis. A escolha histórica dos governos para os sistemas isolados, via geradores a *diesel* (Carretié, 2018) ou termoelétricas a óleo combustível, tem-se tornado menos preferível por diversos aspectos: inconstância no suprimento hidroviário de combustíveis, volatilidade nos custos de hidrocarbonetos, preferência por fontes renováveis de energia[20] e grande emissão de poluentes.

O meio de implementação considerado por muitos autores mais sustentável é a construção de *minigrids* baseadas em geração solar. Simplificadamente, as redes são constituídas de painéis fotovoltaicos, reguladores de carga, baterias e inversores. Por um lado, a alta incidência de irradiação solar na Amazônia, a redução de preço de painéis fotovoltaicos e o aumento de sua eficiência e vida útil são fatores positivos que têm ajudado a popularizar essa solução. Por outro lado, a elevada umidade e a disponibilidade restrita de peças de reposição são fatores que aumentam os custos de operação desses sistemas.

20 Fontes renováveis são aquelas cuja reposição pela natureza é feita em período compatível com a demanda energética humana. São exemplos a energia solar, eólica, hidráulica e a advinda da biomassa. Fontes não renováveis são aquelas cuja reposição natural não é compatível com a intensidade de utilização no período de vida humana, como hidrocarbonetos e os combustíveis nucleares (Olacefs, 2019).

Órgãos estaduais brasileiros têm buscado capacitar recursos humanos voltados a instalação e manutenção de sistemas fotovoltaicos (Gazeta Digital, 2023), reduzindo a dependência das comunidades em relação a concessionárias de energia – atividade essa que pode ser replicada em outros países amazônicos.

A intermitência da fonte solar e a carência de baterias robustas leva, entretanto, algumas comunidades a preferirem sistemas híbridos com geração mista fotovoltaica e a *diesel*. Isso não significa que sistemas híbridos precisem, necessariamente, depender de combustíveis fósseis. Há uma miríade de possibilidades para suprir as lacunas da energia fotovoltaica, que vão desde o uso de biodigestores e o aproveitamento de resíduos sólidos (Khosravik, 2019) ao uso de caldeiras alimentadas por subprodutos de plantios florestais amazônicos.

Uma alternativa promissora, capaz de atender os princípios de transição energética e descarbonização da economia, é o uso de hidrogênio verde[21]. Sucintamente, esse combustível pode ser produzido de forma centralizada – por meio de eletrolisadores industriais (De Paiva, 2022), com posterior armazenamento e transporte para os sistemas isolados –, ou de forma descentralizada, próximo a unidades consumidoras. Independentemente do caso, o hidrogênio verde[22] pode, então, ser queimado em microturbinas a gás convertidas ou usado de matéria-prima em células de combustível, produzindo energia elétrica nos dois casos. Nessa linha, parques tecnológicos e centros de pesquisa[23] de países amazônicos podem desenvolver projetos conjuntos (conforme art. IX do TCA) e explorar o potencial energético do hidrogênio em benefício da universalização elétrica.

Outros meios de implementação são discutidos em profusão por governos, academia e sociedade civil; opções energéticas que variam de fontes renováveis, como parques eólicos[24] e projetos de hidroelétricas binacionais (França, 2015), a não renováveis, a exemplo de microrreatores nucleares (Cordeiro, 2019).

21 Não por coincidência, a União Europeia anunciou, em junho de 2023, plano de investir € 2 bilhões em projetos de hidrogênio verde no Brasil juntamente com doações para o Fundo Amazônia (Época Negócios, 2023).

22 A molécula do hidrogênio puro (H_2) pode ser obtida de diversos modos. Se obtida por eletrólise da água e eletricidade gerada de fontes renováveis com baixa ou nula emissão de carbono equivalente, fala-se em hidrogênio verde. Se for obtido a partir da reforma do vapor do gás natural sem tecnologias de captura, utilização e armazenamento de carbono (CCUS), a terminologia empregada é hidrogênio cinza. Há, ao menos, uma dezena de processos produtivos do hidrogênio e, com isso, uma dezena de nomenclaturas baseadas em cores, a ponto de se falar em "arco-íris do hidrogênio" (Brasil, 2022).

23 A exemplo dos centros de pesquisa em hidrogênio verde das universidades federais do Ceará (UFC, 2023) e de Itajubá (UNIFEI, 2023).

24 A utilização de aerogeradores na Amazônia é limitada devido à alta densidade florestal. A eficiência de um parque eólico depende não só da velocidade e da constância dos ventos, mas também da turbulência dos fluxos de ar que tendem a ser afetados pela vegetação arbórea (Miguel, 2012).

De todo modo, é necessário relembrar que o foco são as populações que vivem na Amazônia; logo, não só suas necessidades energéticas devem ser atendidas. Na consecução de qualquer projeto de infraestrutura, comunidades devem ser consultadas de forma prévia, livre e informada, consoante a Convenção nº 169 da OIT (Brasil, 2019) e o lema repetido nos Diálogos Amazônicos ("nada sobre nós, sem nós"). Igualmente, devem ser respeitados os povos originários em situação de isolamento voluntário; afinal, a universalização do acesso à energia elétrica não significa imposição de uso de eletricidade, mas democratização da cobertura energética para todos aqueles que quiserem utilizá-la.

6. Conclusões

A falta de energia elétrica na Amazônia continua sendo um problema no século XXI. Um a cada 20 amazônidas não tem acesso a esse serviço, o que evidencia a permanência de disparidades regionais e de desigualdades socioeconômicas nos países signatários do TCA. Uma vez que o acesso à energia elétrica é um direito fundamental dos cidadãos, a busca por rentabilidade não deve ser o único fator decisório no atendimento desta "última milha", exigindo-se, portanto, uma estratégia coordenada que identifique as necessidades das comunidades na região.

Ao longo deste artigo, buscou-se demonstrar que, ao se incorporar a democratização do acesso à energia como eixo de cooperação amazônica, aumenta-se a probabilidade de cumprimento da meta 7.1 dos ODS. A "janela de oportunidade" aberta com a Cúpula de Belém permite adensar a cooperação regional em abordagens inéditas para solucionar essa questão. Refletir sobre um plano de eletrificação de toda a região, como política supranacional da Pan-Amazônia, mais do que comportar uma obrigação jurídica, seria um compromisso político para estimular a adoção de iniciativas coordenadas, bilaterais e multilaterais, conscientizando e sensibilizando decisores de políticas públicas. Nesse sentido, os métodos e meios de implementação ora apresentados visam oferecer caminhos para acelerar a execução de planos de eletrificação.

Conforme explicitado, para dimensionar o problema da exclusão elétrica, foi adotado um recorte metodológico específico. Isso não significa que não existam outros recortes igualmente válidos ou mais robustos que possam ser apresentados em futuros trabalhos. No mesmo caminho, entende-se que o Observatório Regional Amazônico pode coadjuvar a universalização

do acesso à energia, a partir da integração do monitoramento da situação elétrica dos Estados.

Finalmente, a consecução dos ODS deve ser levada a cabo, em lógica de resguardo dos direitos das comunidades mais vulneráveis da região amazônica. Afinal, sendo o fornecimento de energia elétrica uma ferramenta indispensável para o desenvolvimento socioeconômico, nenhum amazônida pode, involuntariamente, ser "deixado para trás"[25].

Referências

ACCESS to electricity (% of population). *World Bank Group Data*, 2023. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS>. Acesso em: 23 ago. 2024.

AdDB. African Development Bank. Independent Development Evaluation. *Impact Evaluation of the AfDB-supported Kenya Last Mile Connectivity Project, Phase I. Summary Report*. March 2022. Disponível em: <https://idev.afdb.org/sites/default/files/documents/files/IE%20of%20the%20AfDB-supported%20Kenya%20Last%20Mile%20Connectivity%20Project%20Phase%20I%20-%20Report.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

AIE. Agência Internacional de Energia. *World Energy Outlook 2022*. Paris, 2022, p. 259-263. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/830fe099-5530-48f2-a7c1-11f35d510983/WorldEnergyOutlook2022.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2024.

AMAZÔNIA Legal 2022. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15819-amazonia-legal.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 23 ago. 2024.

ANDRADE, Célia Salama. *Energia elétrica e as populações tradicionais do Estado do Amazonas*: aprendizados a partir da experiência na Comunidade do Roque na Reserva Extrativista do Médio Juruá. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) – UFRJ/COPPE, Rio de Janeiro, 2010.

25 Faz-se alusão à mensagem do presidente Luís Inácio Lula da Silva, no seu discurso de posse de 2023, que, embora não se refira ao caso em tela, é plenamente compatível com a prioridade governamental de redução de desigualdades (Brasil, 2023).

BOLÍVIA. Constitución política del Estado, de 7 de fevereiro de 2009.

BOLÍVIA, Instituto Nacional de Estadística da. *Encuesta de hogares, 2016--2018*. La Paz, 2019.

BOLÍVIA, Instituto Nacional de Estadística da. *Proyección de la población total e indicadores demográficos, 2012-2022*. Estimaciones y procciones de población, revisión 2020. La Paz, 2020.

BOLÍVIA. Ministerio de Hidrocarburos y Energías da. *Cobertura municipal de energía eléctrica 2016*. Viciministerio de Electricidad y Energías Alternativas. Dirección General de Energías Alternativas. La Paz, 2017.

BOLÍVIA, Ministerio de Hidrocarburos y Energías da. *Metodología y resultados de la estimación del Índice de Cobertura del Servicio Básico de Electricidad (ICSBE – 2020)*. Viciministerio de Electricidad y Energías Alternativas. Dirección General de Energías Alternativas. La Paz, 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 102, de 19 de janeiro de 1999. Exposição de Motivos n. 14/MRE.

BRASIL. Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980. Promulga o Tratado de Cooperação Amazônica.

BRASIL. Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.

BRASIL. Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023. Institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento.

BRASIL. Lei complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.

BRASIL. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispões sobre o plano de valorização econômica da Amazônia.

BRASIL. Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022. Institui o marco legal da microgeração e minigeração distribuída.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas*. Brasília: Enap, 2018.

CARRETIÉ, Clara. *Estudio de mercado y planificación del suministro energético sostenible en la Amazonía peruana*. 2018. Dissertação (Mestrado em Engenharia Industrial) - Universidad Pontificia de Comillas. Madri, 2018.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COLÔMBIA. Ley 2 de 1959. Sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.

COLÔMBIA, Ministerio de Minas y Energía de. *Metodología y resultados de la estimación del índice de cobertura de energía eléctrica*: ICEE – 2018. Bogotá, Unidad de Planeación Minero-Energética: 2019.

CORDEIRO, Tiago. Quer salvar a Amazônia? Aposta na energia nuclear. *Eletronuclear*. Rio de Janeiro, 13 dez. 2019. Disponível em: <https://www.eletronuclear.gov.br/Imprensa-e-Midias/Paginas/Quer-salvar-a-Amaz%C3%B4nia-Aposte-na-energia-nuclear.aspx>. Acesso em: 26 ago. 2024.

DE PAIVA, Suelya S. M. *Produção de hidrogênio verde ambientalmente sustentável*. 2022. Dissertação (Mestrado em Engenharia Química) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

DECLARAÇÃO de Belém: declaração presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV reunião de presidentes dos Estados partes no Tratado de Cooperação Amazônica. Nota à imprensa nº 331. *Ministério das Relações Exteriores*, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasiao-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica>. Acesso em: 23 ago. 2024.

DIRETÓRIO de membros. *ARIAE, Associação Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energia,* 2023. Disponível em: <https://www.ariae.org/informacion-institucional/miembros>. Acesso em: 23 ago. 2024.

DISCURSO do presidente Lula no Parlatório do Palácio do Planalto, em 1º de janeiro de 2023. *Planalto*, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-lula-no-parlatorio-do-palacio-do-planalto>. Acesso em: 23 ago. 2024.

EMPRESA de Pesquisa Energética. *Hidrogênio azul*: produção a partir do gás natural com captura, utilização e armazenamento de carbono (CCUS). Nota Técnica EPE/DPG/SPG/02/2022. Rio de Janeiro, 2022.

EQUADOR, Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables de. *Estadística anual y multianual del sector eléctrico ecuatoriano*: 2022. 2023.

EQUADOR, Instituto Nacional de Estadística y Censos de. *Proyección de la población ecuatoriana, por años calendario, según regiones, provincias y sexo*: 2010-2020. 2021.

EQUADOR. Ley orgánica para la planificación integral de la circunscripción territorial especial amazónica, de 17 mayo 2018.

EQUADOR, Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables de. *Plan maestro de electricidad*: 2019-2027. 2020.

FELIX, Taísa de Almeida; VAN ELS, Rudi Henri. Evaluation of economic feasibility of the use of solar energy in the interior of Suriname. *Academic Journal of Suriname*, v. 9, n. 1, p. 1-8, 2018.

FERREIRA, Maria Julita Guerra; DE ANDRADE, Adenei Melges. *Modelagem de políticas públicas para atendimento energético a comunidades isoladas*. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/agrener/n4v2/094.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2024.

FRANÇA, Carlos Alberto Franco. *Integração elétrica Brasil-Bolívia*: o encontro no rio Madeira. Brasília: FUNAG, 2015.

GÓMEZ, Maria; SILVEIRA, Semida. The last mile in the Brazilian Amazon: a potential pathway for universal electricity access. *Energy* Policy, v. 82, p. 23-37, 2015.

GOVERNO federal retoma Luz para Todos e irá levar energia para mais de 500 mil famílias brasileiras. *Ministério de Minas e Energia*, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-retoma-luz-para-todos-e-ira-levar-energia-para-mais-de-500-mil-familias-brasileiras>. Acesso em: 23 ago. 2024.

GRILAGEM do carbono: empresas usam terras públicas como se fossem privadas para vender créditos a multinacionais. *Climainfo*, 2023. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2023/10/02/grilagem-do-carbono-empresas-usam-terras-publicas-como-se-fossem-privadas-para-vender-creditos-a-multinacionais/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

GUIANA, Bureau of Statistics of. *Guyana population & housing census 2012*: preliminar report. Georgetown, 2014.

GUIANA, Bureau of Statistics of. LCDS. Low Carbon Development Strategy. *Guyana's low carbon development strategy 2030: a new low-carbon economy*. Georgetown, 2022.

GUIANA, Bureau of Statistics of. Ministry of Legal Affairs. *Guyana's laws*. Georgetown, 2023a. Disponível em: <https://mola.gov.gy/laws-of-guyana>. Acesso em: 4 set. 2023.

GUIANA, Bureau of Statistics of. Ministry of Public Works. *Hinterland electrification company inc*. Georgetown, 2023b. Disponível em: <https://mopw.gov.gy/hinterland-electrification-company-inc>. Acesso em: 4 set. 2023.

GUTIÉRREZ, Franz Rey *et al*. *Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana: un enfoque para el desarrollo sostenible*. SINCHI. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas. 1. ed. Bogotá, 2004.

IEMA. Instituto de Energia e Meio Ambiente. *Exclusão elétrica na Amazônia Legal: quem ainda está sem acesso na Amazônia Legal*. São Paulo, 2020.

IIRSA. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. *Planejamento territorial indicativo: carteira de projetos 2010*. Comitê de Coordenação Técnica. Buenos Aires, 2010.

INFORMACIÓN General. *Censo nacional de población y vivienda*, 2019. Disponível em: <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#!/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

INTRODUCTION to mini-grids. *Green Mini-Grid Help Desk*, 2023. Disponível em: <https://greenminigrid.afdb.org/how-it-works/help-desk-developers-and-operators/introduction-mini-grids>. Acesso em: 22 ago. 2024.

KHOSRAVI, A. *et al*. An artificial intelligence approach for thermodynamic modeling of geothermal based-organic Rankine cycle equipped with solar system. *Rev. Geothermic*. Jul. 2019.

LA SERIE de tiempo historica de Cobertura del servicio de energía eléctrica relacionada con Cobertura de energía eléctrica base por municipio contiene información desde 31/12/2012 hasta 31/12/2012. *Unidad de Planeación Minero-Energética*, 2024. Disponível em: <http://upme.gov.co/generadorconsultas/Consulta_Series.aspx?idModulo=2&tipoSerie=206&grupo=558>. Acesso em: 26 ago. 2024.

MATIELLO, Sabrina *et al*. Energia e desenvolvimento: alternativas energéticas para comunidades isoladas da Amazônia. *Rev. Presença Geográfica*, v. 5, n. 1, p. 12-21, 2018.

MENDES, Vinicius. "Dá a luz do dia a dia e é uma energia limpa", diz indígena em capacitação sobre placas solares. *Gazeta Digital*, 21 ago. 2023. Disponível em: <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/cidades/d-a-luz-do-dia-a-dia-e-uma-energia-limpa-diz-indgena-em-capacitao-sobre-placas-solares/744791>. Acesso em: 26 ago. 2024.

MIGUEL, F. K. *et al*. *Energia eólica offshore*. Anais do Congresso Internacional de Bioenergia, 7, São Paulo, 2012.

MINAS Gerais ganha o primeiro Centro de Hidrogênio verde do Brasil. *Portal Hidrogênio Verde. Aliança Brasil-Alemanha*, 2023. Disponível em: <https://www.h2verdebrasil.com.br/noticia/minas-gerais-ganha-o-primeiro-centro-de-hidrogenio-verde-do-brasil/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

NANCY, Acosta. *Diversidad cultural y pertinencia de la educación superior en la Amazonía venezolana*. In: GARCÍA, Julio Guadarrama *et al*. (coords.). *Territorios y sociedades en un mundo en cambio: miradas desde Iberoamérica*. Tomo II. El Colegio de Tlaxcala, A.C.; Universidad Nacional Autónoma de México; CRIM. Cidade do México, 2014.

OBJETIVOS de Desenvolvimento Sustentável: Percentual da população com acesso à eletricidade: 2016-2019. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 2024. Disponível em: <https://pgiods.ibge.gov.br/index.html?mapid=128>. Acesso em: 23 ago. 2024.

OLACEFS. Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Energias renováveis: auditoria coordenada*. Coord. Tribunal de Contas da União. Brasília, 2019.

OLADE. Organização Latino-Americana de Energia. *Países-membros*. Quito, 2023. Disponível em: <https://www.olade.org/paises-miembros/>. Acesso em: 13 out. 2023.

ONS. Operador Nacional do Sistema Elétrico. *Glossário do setor elétrico*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/conhecimento/glossario>. Acesso em: 21 out. 2023.

ONS. Operador Nacional do Sistema Elétrico. *Sistema isolados*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/sistemas-isolados>. Acesso em: 21 out. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Unanimously adopting historic sustainable development goals, General Assembly shapes global outlook for properity, peace*. GA/11688, 15 set. 2015. Sítio eletrônico. Disponível em: <https://press.un.org/en/2015/ga11688.doc.htm>. Acesso em: 21 out. 2023.

ORA. Observatório Regional Amazônico. *Geoamazônia: límite político*. Sítio eletrônico. Brasília, 2023a. Disponível em: <https://oraotca.org/pt/geoamazoniavisorpt/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

ORA. Observatório Regional Amazônico. *Relatórios 1 a 6*. Diálogos da Amazônia. Belém, 2023b.

ORA. Observatório Regional Amazônico. *Sobre o ORA*. Sítio eletrônico. Brasília, 2023. Disponível em: <https://oraotca.org/pt/sobre-a-ora/>. Acesso em: 28 set. 2023.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. *Antecedentes constitutivos, actas y anexos de las reuniones de la Comisión Especial de Transportes, Comunicaciones e Infraestructura de la Amazonia – CETICAM*. Lima, 1996.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. *Agenda estratégica de cooperação amazônica*. Secretaria Permanente. Lima, 2010.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. *Plano estratégico 2004-2012*. Secretaria Permanente, ed. n. 1. Brasília, 2017.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. *Em sessão histórica é reativado o Parlamento Amazônico após 10 anos*. Brasília, 19 maio 2022. Disponível em: <http://otca.org/pt/em-sessao-historica-es-efetivado-o-parlamento-amazonico-apos-10-anos/>.

OTCA. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. *Declaração de Brasília. RES/XIV MRE-OTCA*. XIV Reunião de Ministros de Relações Exteriores dos Países-membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Resoluções 1 a 29. Brasília, 2023.

PEREIRA, Marcio Giannini. *Políticas públicas de eletrificação rural na superação da pobreza energética brasileira*: estudo de caso da bacia do rio Acre-Amazônia. 2011. Tese (Doutorado) - UFRJ/COPPE, Rio de Janeiro, 2011.

PERU. Ley n. 27.037, de 30 de deciembre de 1998. Ley de la promoción de la inversión en la amazonía.

PERU. Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Estimaciones y proyecciones de población por departamento, provincia y distrito, 2018-2020*. Boletín Especial n. 26. Lima, 2020.

PERU. Ministerio de Energía y Minas. *Plan nacional de electrificación rural (PNER): 2021-2023*. Lima, 2020.

PERU. Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Acceso a los servicios básicos en el Perú, 2021*.

POLICIES database. *AIE, Agência Internacional de Energia*, 2023. Disponível em: <https://www.iea.org/policies?status=In%20force>. Acesso em: 23 ago. 2024.

PROJETO BRA/04/043-S081. Plano de Eletrificação Rural vinculado ao desenvolvimento local. *Agência Brasileira de Cooperação,* 2011. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa>. Acesso em: 23 ago. 2024.

RICUPERO, Rubens. *O Tratado de Cooperação Amazônica*. Suplemento a. 21. R. Inf. legisl. n. 81, p. 177-196. Brasília, 1984.

SIATAC. Sistema de Informação Ambiental Territorial da Amazônia Colombiana. *Zonificación ambiental de ley segunda de 1959 – Fases. República da Colômbia*. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. Bogotá, 2022. Disponível em: <https://siatac.co/resultados-zonificacion-ambiental-de-ley-segunda-de-1959/. Acesso em: 25 ago. 2023.

SURINAME. De Nationale Assemblée. *Surinaamse Wetgeving*. Paramaribo, 2023. Disponível em: <https://www.dna.sr/wetgeving/surinaamse-wetten/>. Acesso em: 4 set. 2023.

THE ENERGY progress report. *Tracking SDG* 7, 2023. Disponível em: <https://trackingsdg7.esmap.org/>. Acesso em: 23 ago. 2024.

UE vai investir R$ 10 bilhões em hidrogênio verde no Brasil e doar R$ 105 mi ao Fundo Amazônia. *Época Negócios*, 12 jun. 2023. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/um-so-planeta/noticia/2023/06/ue-vai-investir-r-10-bilhoes-em-hidrogenio-verde-no-brasil-e-doar-r-105-mi-ao-fundo-amazonia.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2024.

UFC. Universidade Federal do Ceará. *Hidrogênio verde*. Parque tecnológico da UFC. Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://parquetecnologico.ufc.br/pt/hidrogenio-verde/>. Acesso em: 21 out. 2023.

USA. Department of Energy of the. *Guyana*: energy snapshot. Energy Transitions Initiative. National Renewable Energy Laboratory. Washington D.C., 2020.

UNIFEI. Universidade Federal de Itajubá. *Centro de Hidrogênio Verde*. Itajubá, 2023. Disponível em: <https://ch2v.unifei.edu.br/>. Acesso em: 21 out. 2023.

VENEZUELA. Conselho Nacional Eleitoral. *Elecciones regionales y municipales*. Caracas, 2021. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/mapas/mapas_cargos_a_elegir/cargos_a_elegir.php>. Acesso em: 5 set. 2023.

TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E MUDANÇA DO CLIMA: AS ESTRATÉGIAS DE ARGENTINA E BRASIL PARA A DIALÉTICA DEFINIDORA DO SÉCULO XXI

Igor Goulart Teixeira[1]
Marina Carrilho Soares[2]

Resumo

O Acordo de Paris é o principal instrumento multilateral vigente sobre mudança do clima. Em vigor desde 4 de novembro de 2016, possui alcance quase universal, ao contar com 196 Partes, que se comprometeram com o objetivo central de reforçar a resposta mundial ao aquecimento global, buscando manter o aumento da temperatura, neste século, bem abaixo de 2 ºC em relação aos níveis pré-industriais e envidar esforços para limitar esse aumento de temperatura a 1,5 ºC.

Como Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) e de seu Acordo de Paris, Argentina e Brasil estão comprometidos com a apresentação de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, sigla em inglês), nas quais confirmam sua intenção de contribuir com o esforço global para o combate à mudança do clima. A geração de energia por meio de fontes renováveis ou de baixo carbono tem papel central nas estratégias climáticas dos dois países, embora com oportunidades e desafios significativamente diferentes.

À luz do que precede, este artigo tem como objetivo explorar os processos de transição energética dos dois países, assim como as oportunidades e desafios atuais, no contexto das discussões sobre mudança do clima, considerando, ao final, possíveis caminhos para o adensamento da parceria bilateral no setor.

Palavras-chave: transição climática; transição energética; relações Brasil-Argentina.

1 Diplomata desde 2016, atualmente na Embaixada em Buenos Aires, onde acompanha temas de energia e de mineração.

2 Diplomata desde 2016, atualmente na Embaixada em Buenos Aires, onde acompanha temas de mudança do clima, meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

1. Introdução

Limitar o aumento da temperatura global decorrente da mudança do clima é um dos principais desafios deste século. O último relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, sigla em inglês) informa que a temperatura média global registrada entre 2011 e 2020 é 1,1 ºC mais alta do que os níveis pré-industriais, em razão da crescente concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera. O acúmulo de GEE desde 1750 estaria inequivocamente associado às atividades humanas, estimando-se que 58% das emissões tenham ocorrido entre 1850 e 1989, e 42%, entre 1990 e 2019 (IPCC, 2023).

Nesse contexto, o Acordo de Paris é o principal instrumento multilateral vigente sobre mudança do clima. Em vigor desde 4 de novembro de 2016, possui alcance quase universal, ao contar com 196 Partes, que se comprometeram com o objetivo central de reforçar a resposta mundial ao aquecimento global, buscando manter o aumento da temperatura, neste século, "bem abaixo de 2 ºC em relação aos níveis pré-industriais e envidar esforços para limitar esse aumento de temperatura a 1,5 ºC" (Brasil, 2017a).

Sob o Acordo, as Partes comprometem-se a "preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretende alcançar" e a "adotar medidas de mitigação domésticas, com o fim de alcançar os objetivos daquelas contribuições", de maneira que cada NDC posterior deverá representar uma progressão com relação às metas comunicadas anteriormente e refletir a maior ambição nacional possível, "tendo em conta suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, à luz das diferentes circunstâncias nacionais" (Brasil, 2017a).

Ao dispor sobre a natureza nacionalmente determinada dos compromissos de cada país, o Acordo de Paris mantém a abordagem de regulação de emissões na jurisdição de cada país e silencia sobre os esforços a serem empreendidos setorialmente. Cumpre observar, contudo, que a queima de combustíveis fósseis para a geração de energia nos setores industrial, de transportes e edificações responde por 79% das emissões de GEE, segundo o IPCC (2023), de forma que o pleno cumprimento dos objetivos do Acordo dependerá, em grande medida, da incorporação de transformações estruturais significativas ao atual modelo de desenvolvimento econômico, notadamente no que concerne à forma como se produz e consome energia.

Dados da Irena (2022) revelam, porém, o descompasso existente entre a participação atual de energias renováveis e de baixa emissão de GEE na matriz

energética global e os níveis que seriam requeridos para que o objetivo de limitar o aumento da temperatura mundial a 1,5 ºC seja cumprido. Segundo a entidade, o percentual de fontes renováveis deveria passar dos atuais 19% para 79%, em 2050, para se atingir a neutralidade climática em meados do século. À luz desse panorama, em dezembro de 2023, durante a 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), os países-membros da Convenção e de seu Acordo de Paris reconheceram, de forma inédita na história do regime multilateral de mudança do clima, a urgência de se avançar em direção à transição energética, por meio da substituição gradual dos combustíveis fósseis e do compromisso de aumentar a participação de energias renováveis na matriz mundial, de modo a viabilizar a concretização dos objetivos do Acordo de Paris (UNFCCC, 2023a).

Na América Latina, o aumento da temperatura tende a exacerbar riscos associados à insegurança alimentar e hídrica, além de favorecer epidemias, notadamente aquelas decorrentes de doenças causadas por vetores, e sobrecarregar a infraestrutura local, dado o aumento de fenômenos meteorológicos extremos, como deslizamentos de terra, inundações e alteração dos padrões de precipitação. Estima-se que os efeitos negativos da mudança do clima afetem, além disso, a produtividade e o potencial de geração de riqueza, podendo-se vislumbrar quedas do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* entre 0,8% e 6,3%, em 2030, e chegar a 23%, em 2050 (Cepal, 2024).

Lidar com os efeitos do aquecimento demanda investimentos e estratégias de mitigação, assim como planos de adaptação à mudança do clima, em setores relativos à saúde, agricultura, gestão de recursos hídricos e conservação da biodiversidade. Estima-se que, para a América Latina e o Caribe, seriam necessários investimentos em ação climática da ordem de US$ 2,1 a 2,8 trilhões, entre 2023 e 2030, o que equivaleria a um investimento anual de cerca de 3,7 a 4,9% do PIB regional, segundo a Cepal (2024), sendo a transição energética uma das áreas mais intensivas em recursos. Calcula-se que o investimento em energia limpa deverá aumentar de US$ 1,8 trilhão, em 2023, para US$ 4,5 trilhões, até o começo de 2030 para permanecer coerente com a meta de 1,5 °C trazida pelo Acordo de Paris (IEA, 2023a).

Como Partes da UNFCCC e de seu Acordo de Paris, Argentina e Brasil estão comprometidos com a apresentação de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, sigla em inglês), nas quais confirmam sua intenção de contribuir com o esforço global para o combate à mudança do clima. A geração de energia por meio de fontes renováveis ou de baixo carbono tem papel central nas estratégias climáticas dos dois países, embora com oportunidades e desafios significativamente diferentes.

À luz do que precede, este artigo tem como objetivo explorar os processos de transição energética dos dois países, assim como as oportunidades e desafios atuais, no contexto das discussões sobre mudança do clima, considerando, ao final, possíveis caminhos para o adensamento da parceria bilateral no setor.

2. Mudança do clima: perspectivas nacionais

2.1 Argentina

Por sua posição geográfica e estrutura produtiva, a Argentina estaria particularmente exposta aos efeitos da mudança do clima. Os principais riscos incluem alterações em padrões de precipitação, distribuição heterogênea de chuvas pelo território, observância de secas prolongadas e inundações frequentes, o que tende a afetar o abastecimento e a segurança hídrica do país, além da produtividade do setor agropecuário e sua capacidade de gerar excedentes exportáveis. As perdas econômicas associadas a mudanças no perfil hidrológico do país teriam um custo anual estimado em cerca de US$ 500 milhões a US$ 1,4 bilhões, distribuído desigualmente pelo território argentino (Banco Mundial, 2021).

Além disso, a redução das áreas cobertas por geleiras, em razão do aumento de temperatura, oferece risco adicional à segurança hídrica, em particular nas províncias patagônicas, uma vez que a reserva de água limpa, passível de evaporação em épocas de seca, se reduz. Dados recentes da Organização Meteorológica Mundial (WMO, sigla em inglês) (2022) corroboram que teria havido, nas últimas duas décadas, redução na massa das geleiras, na Argentina e no Chile, dado antecipado pelas análises de Sakakibara *et al* (2013) a respeito da transição nos padrões de comportamento das geleiras patagônicas, desde 2008, associados à rápida retração da cobertura de gelo da região.

A elevação do nível do mar associada ao aquecimento global e a ocorrência mais frequente de erosão costeira têm também potencial de causar impactos na organização das atividades econômicas e na distribuição populacional do país, que dependem do funcionamento da infraestrutura portuária e da navegabilidade fluvial. Diez, Perillo e Piccolo (2007) alertam, a esse respeito, para riscos crescentes e diretamente proporcionais à subida do nível do mar em regiões portuárias e costeiras relevantes para o país, como Bahía Blanca e a própria capital do país, Buenos Aires.

Tendo esse panorama como pano de fundo, a Argentina apresentou, em 2021, suas propostas para contribuir com o esforço global de conter o

aumento da temperatura global, por meio da redução de emissões. Como Parte do Acordo de Paris, o país se comprometeu, com a meta absoluta, aplicável ao conjunto da economia, de não exceder a emissão líquida de 349,16 MtCO2eq, em 2030, o que corresponde a uma redução de emissões de 15% em relação a um cenário *business-as-usual* (BAU) (Argentina, 2021).

A contribuição argentina, comunicada em fins de 2021, representa uma meta adicional de ambição em relação ao compromisso divulgado anteriormente, uma vez que traz uma redução de emissões da ordem de 27,7% em relação à primeira NDC apresentada pelo país, em 2016. Segundo dados do inventário nacional de gases de efeito estufa apresentados no quinto informe bienal de atualização do país à UNFCCC, o último nível de emissões registrado, em 2020, foi de 376,44 MtCO2eq, de maneira que, para se chegar ao limite estipulado pela NDC, em 2030, o país deverá empreender esforços para reduzir em 7,81% suas emissões nos próximos seis anos (Argentina, 2023a).

Para que o objetivo seja atingido, será preciso implementar medidas de mitigação em dois setores, principalmente, que representam 90% das emissões de GEE do país, a saber, energia e agricultura, pecuária e usos da terra (AFOLU, sigla em inglês). No caso do segmento associado ao uso da terra, que abarca atividades de agricultura e pecuária, entre outras, foram registradas emissões da ordem de 169,5 MtCO2e, o que representa 45% das emissões nacionais. Quanto à área de energia, esta registrou 170,7 MtCO2e em emissões, correspondendo, portanto, a 45% do total (Argentina, 2023a).

O setor energético é onde se vislumbra o maior potencial de redução de emissões do país, estando, por isso, no cerne da estratégia de transição para uma economia de baixo carbono. Em 2022, a Argentina lançou seu Plano Nacional de Adaptação e Mitigação à Mudança do Clima, que busca sistematizar a política climática nacional por meio da apresentação de medidas e instrumentos a serem implementados, até 2030, com o objetivo de alcançar as metas propostas em sua NDC (Argentina, 2022a). O Plano possui seis linhas estratégicas de ações para alcançar o objetivo proposto de não ultrapassar, em 2030, a meta de emissões de 349,16 MtCO2eq, sendo duas atinentes à transição energética.

O plano reconhece, em primeiro lugar, que a descarbonização da matriz energética demandará alterações estruturais nos sistemas de geração, abastecimento e utilização de energia. Avança, ainda, no imperativo de que a transição energética seja baseada nas capacidades tecnológicas e na disponibilidade de recursos do país, considerando suas possibilidades macroeconômicas e produtivas, ao longo do tempo. O país possui grande

potencial a ser explorado para o aumento de fontes renováveis em sua matriz energética, dada a disponibilidade de recursos e condições geográficas variadas.

Cerca de 32% do consumo energético no país são realizados pelo setor de transportes, ao passo que o segmento gera 28% das emissões associadas à queima de combustíveis fósseis (IEA, 2024a). A descarbonização do segmento é, portanto, incontornável para a efetiva implementação de seus compromissos sob o Acordo de Paris, razão pela qual o Plano Nacional de Adaptação e Mitigação à Mudança do Clima da Argentina o classifica como pilar fundamental da política climática nacional.

O cenário para o cumprimento da NDC, em 2030, deverá aumentar significativamente a participação de fontes renováveis na matriz energética. A capacidade de energia instalada, segundo dados de 2021, inclui 25% de potencial de geração de energia a partir de hidroelétricas, 59% de fontes térmicas, 4% nuclear e 12% de fontes renováveis diversas. Para que esteja alinhada ao cenário de cumprimento de sua NDC em 2030, os percentuais deverão ser reajustados para 31%, 30%, 14% e 25%, respectivamente (Grupo Banco Mundial, 2022).

A despeito do potencial do país em termos de disponibilidade de recursos e do reconhecimento da urgência em se avançar na transição energética, há desafios à concretização dos objetivos propostos pelo país nos últimos anos. Questões associadas à infraestrutura local, notadamente de transmissão de energia e de conexão de fontes renováveis à rede, além de restrições macroeconômicas que impõem constrangimentos à mobilização de recursos, importação de insumos e implementação de políticas setoriais voltadas à regulamentação da transição energética são exemplos dos obstáculos aos investimentos necessários ao alinhamento da ação climática atual com a contribuição nacional projetada para 2030.

2.2 Brasil

A exemplo da Argentina, as condições geográficas brasileiras contribuem para que o país esteja particularmente exposto aos impactos do aquecimento global, em razão, principalmente, de sua dimensão continental. De acordo com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), aumentos na temperatura mundial têm o potencial de levar à retração dos nichos climáticos dos biomas brasileiros, com destaque para as formações florestais, que poderiam dar lugar à expansão de espaços de vegetação aberta. O país teria, ainda, localidades altamente vulneráveis a desastres hidrometeorológicos, que incluem inundações, deslizamentos de terras decorrentes de enxurradas e

alagamentos, com destaque para o Sul e o Sudeste brasileiros, além de porções consideráveis do litoral (Brasil, 2016).

O setor de recursos hídricos tem ilustrado, em anos recentes, os desafios impostos pela mudança do clima, que incluem a ocorrência de redução da disponibilidade hídrica em bacias hidrográficas importantes, como a do rio Doce e do Atlântico Leste, e cheias mais intensas em outras, notadamente em parte da bacia dos rios Paraná e Uruguai (Brasil, 2016). Alterações no perfil hidrológico fazem-se sentir no produto de exportações: em 2022, por exemplo, houve redução de 5,2% na produção agrícola brasileira, em comparação com 2021, decorrente da menor colheita de milho e soja ocasionada pela seca naquele ano. No mercado interno, parte significativa das variedades de frutas e hortaliças mais comercializadas, em 2023, registrou alta de preços, reflexo direto das condições climáticas que trouxeram mais dias de calor extremo (WMO, 2022; Conab, 2023).

O Brasil tem observado, nos últimos anos, ainda, aumento da frequência de dias com temperaturas superiores a 34 ºC por ano – foram, em média, 3,1 dias adicionais por ano de exposição a ondas de calor, entre 2016 e 2020 (Cepal, 2024). Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) sugerem que, entre 2011 e 2020, algumas regiões tiveram aumento de até 3 ºC em suas temperaturas médias – trata-se do dobro daquela verificada entre 1991 e 2000. Como grande produtor de *commodities* agrícolas para exportação, os efeitos do aumento da temperatura global têm o potencial de causar perdas na produção agropecuária, com a morte de animais, redução da produção de leite e perda de flores de certas culturas, fazendo-se necessária sua substituição por cultivares mais tolerantes ao calor.

O Brasil é parte do Acordo de Paris, tendo-o ratificado em 2016. O tema é, atualmente, uma das prioridades do governo brasileiro, que tem reconhecido a urgência de implementarem-se ações urgentes para contribuir para o esforço global de combate à mudança do clima. Em outubro de 2023, o país apresentou uma revisão de sua NDC, por meio da qual reiterou seu compromisso com o regime climático ao confirmar a meta absoluta, para 2025, de limitar as emissões de gases de efeito estufa a 1,32 GtCO2e, o que corresponde a uma redução de 48,4%, em comparação com o ano-base de 2005. Para 2030, o país comprometeu-se com uma meta de não ultrapassar o teto de emissões de 1,20 GtCO2e (-53,1%, em relação a 2005) e a atingir a neutralidade climática em 2050 (UNFCCC, 2023b).

Para que a trajetória de emissões esteja alinhada ao cenário de longo prazo de neutralidade proposto na NDC, estima-se que seria necessário gerar emissões negativas no território brasileiro, entre 2035 e 2040 (Epe, 2023a).

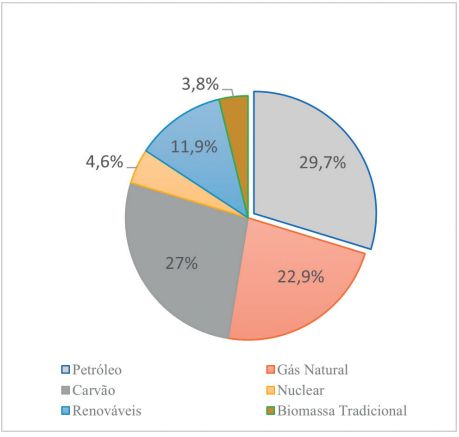
Diferentemente da Argentina, o perfil de emissões de emissões do Brasil é fortemente concentrado nos segmentos de uso da terra e agricultura, que, juntos, totalizam 60,3%, sendo o setor de energia responsável por 28,9% das emissões brasileiras. (UNFCCC, 2020). O país, de fato, possui uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo, como será visto a seguir.

Dados os desafios associados à redução de emissões oriundas do desmatamento e de outros processos relacionados a mudanças no uso da terra, será necessário assegurar que o setor energético possa compensar, eventualmente, as emissões de outros setores, cuidando, ao mesmo tempo, da descarbonização de segmentos e processos de difícil abatimento, como o transporte de carga de longa distância. Nesse sentido, será fundamental contar com o desenvolvimento tempestivo de políticas e planos de incentivo à ampliação da oferta de renováveis na matriz energética brasileira (Epe, 2023a).

3. Transição energética: perspectivas nacionais

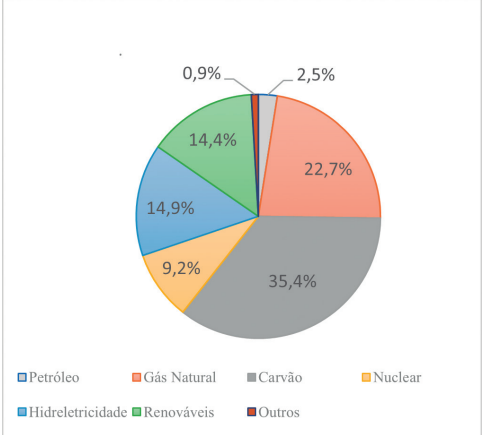
Os hidrocarbonetos responderam por cerca de 80% da oferta de energia e 61% da geração de eletricidade no mundo (vide Gráficos 1 e 2) em 2022. A renovabilidade, que inclui fontes bioenergéticas, hidráulica, eólica e solar, equivaleu a aproximadamente 12%, no primeiro caso, e a cerca de 29%, no segundo. No interior do subgrupo "hidrocarbonetos", tem-se que o consumo de carvão respondeu por 27% da oferta global de energia, atrás apenas do petróleo, e liderou a geração elétrica com 35,4%.

Gráfico 1. Oferta de energia por fonte no mundo em 2022



Fonte: AIE, 2023a.

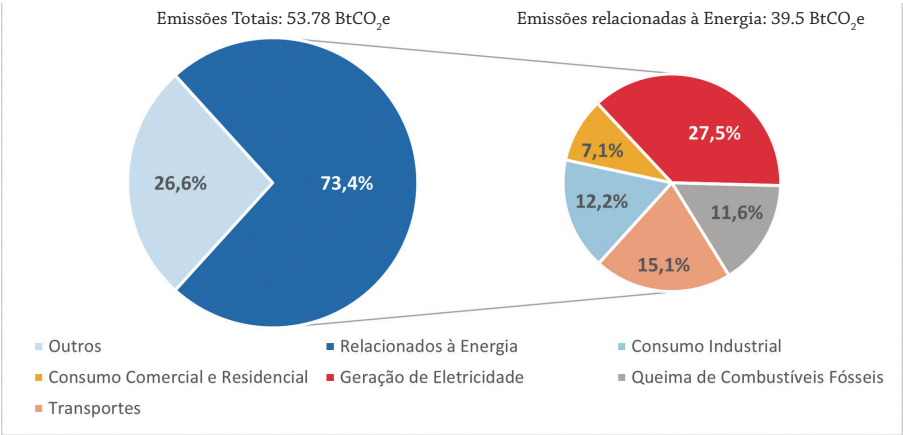
Gráfico 2. Geração de eletricidade por fonte no mundo em 2022



Fonte: Energy Institute, 2024.

Como exposto nas seções anteriores, a relação entre os desafios climático e o setor de energia é direta. Em 2022, as emissões globais equivaleram a 53,78 GtCO2e, sendo 39,5 GtCO2e correspondente à participação do conjunto de emissões relacionadas à energia (Comissão Europeia, 2023). De acordo com o Gráfico 3, nota-se que as emissões relacionadas ao uso, produção ou transformação de energia decompuseram-se em geração de eletricidade (27%), transportes (15%), consumo industrial (12%), queima de combustíveis fósseis (12%) e consumo comercial e residencial (7%):

Gráfico 3. Emissões totais e relacionadas à energia no mundo em 2022



Fonte: Comissão Europeia, 2023.

Dados da IEA (2023b) apontam que as emissões globais do setor energético registraram valor recorde em 2022 e deverão atingir seu pico histórico ao longo desta década, o que impõe desafios ao alinhamento com as metas de temperatura do Acordo de Paris. As emissões de GEE decorrentes da queima do carvão superam as do gás em cerca de 70% e a dos derivados de petróleo em aproximadamente 25% para produzir a mesma quantidade de energia, segundo Steen (2000) e Kristanto e Rachmansyah (2019).

A informação é corroborada pela IEA (2023c), que indica que o carvão respondeu, em 2022, por 44% das emissões causadas pela queima de combustíveis fósseis, seguido por petróleo (32%) e gás (22%). Ainda de acordo com a Agência (2023b), a triplicação da capacidade instalada de renováveis – com especial atenção para os países emergentes – e políticas de eficiência energética são essenciais para a reduzir a demanda por combustíveis fósseis e cessar a construção de usinas a carvão desprovidas de tecnologias de captura e estocagem de carbono (CCUS, sigla em inglês).

A história demonstra que as transições energéticas não são uma novidade. Sachs (2020) recordou o emprego da força dos ventos para mover embarcações e fomentar o comércio marítimo, sucedido pelo motor a carvão-vapor – que dinamizou a industrialização – e da substituição do carvão, pelo petróleo e, depois, pelo diesel no abastecimento de navios civis e militares. A transição energética do século XXI seria diferente das anteriores por não ter sido orientada pela exaustão de recursos ou pelo ganho de competitividade de novos entrantes. A era fóssil poderia manter-se nos médio e longo prazos, a partir da exploração de novas fontes, como as não convencionais e as águas ultraprofundas, e do uso de técnicas atualizadas. A razão da atual transição é justamente a busca por redução de emissões de GEE.

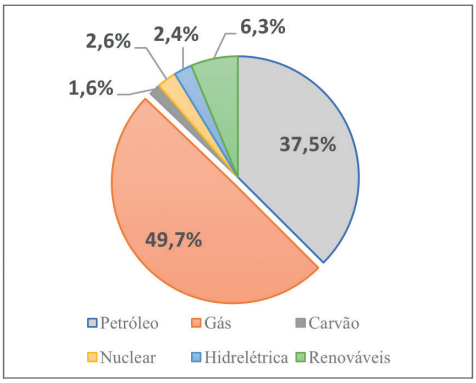
O ritmo, as alternativas e a profundidade da substituição dos combustíveis de origem fóssil e da descarbonização são variáveis em cada país, não havendo solução única para todos (Kileber; Parente, 2015). Trata-se, ademais, de processos de longo prazo, tendo em vista que transições rápidas seriam consideradas anomalias e limitadas a países com populações pequenas e circunstâncias difíceis de replicar (Sovacool, 2016).

À luz do panorama exposto, serão apresentados, a seguir, os principais elementos que têm orientado as abordagens de transição energética na Argentina e no Brasil, nas últimas décadas, considerando-se as dotações de recursos naturais em cada território e suas escolhas, em termos de política energética.

3.1 Argentina

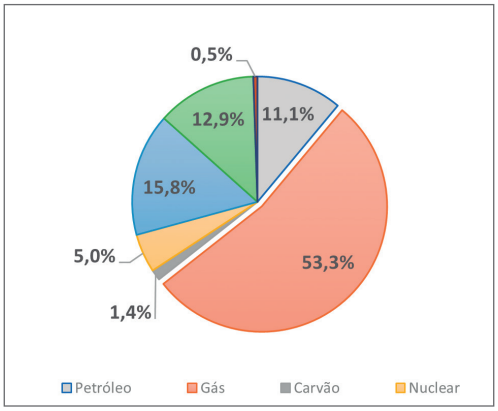
A Argentina responde pelo segundo maior consumo de energia das Américas Central e do Sul, figurando como o 27º maior mercado consumidor (0,6% do total) do mundo. Com relação à sua oferta energética, esta se concentra no gás (cerca de 50%) e no petróleo (37,5%), seguidos pelo conjunto de renováveis – biocombustíveis, biomassa, hidráulica, solar e eólica – (8,7%) (AIE, 2024a). A geração de eletricidade é também dependente de gás (53%), seguido pelas fontes renováveis (29%) e petróleo (11%). O carvão, abundantemente utilizado no resto do mundo, responde por reduzida parcela em ambos os casos (Gráficos 4 e 5) (Energy Institute, 2023).

Gráfico 4. Oferta de energia por fonte na Argentina em 2022



Fonte: IEA, 2024a.

Gráfico 5: Geração de eletricidade por fonte na Argentina em 2022



Fonte: Energy Institute, 2023.

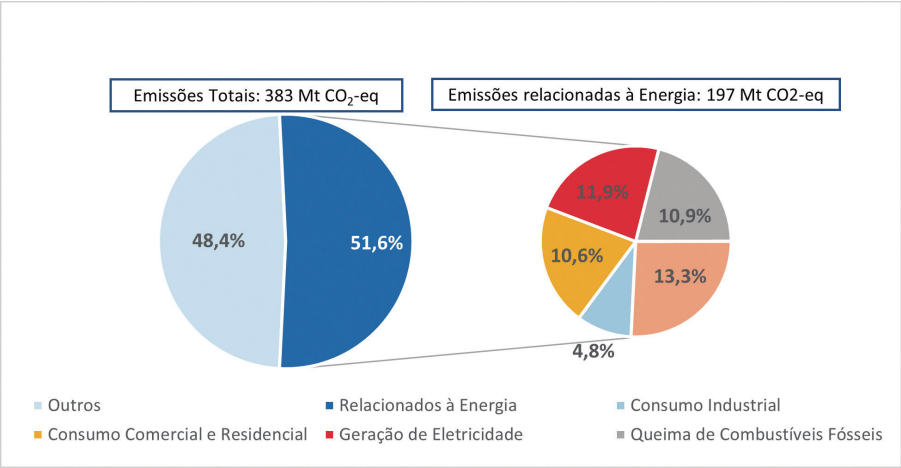
Em 2022, a participação do conjunto de emissões relacionadas à energia foi de 197 MtCO2e (51,6%), decompostas em transportes (13,3%), geração de eletricidade (11,9%), queima de combustíveis fósseis (10,9%), consumo comercial e residencial (10,6%) e consumo industrial (4,8%) (Gráfico 6) (Comissão Europeia, 2023).

A trajetória energética da Argentina dialoga, naturalmente, com sua dotação de recursos. No setor de não renováveis, o país registra dezenove bacias sedimentares, cinco das quais em produção, a saber, as bacias Austral, Cuyana, Golfo San Jorge, Noroeste e Neuquina. Situada na bacia Neuquina, a formação geológica de Vaca Muerta contribui, de forma decisiva, para que a Argentina registre, respectivamente, a segunda e a quarta maiores reservas de gás e de petróleo não convencionais (*shale*, folhelho) do mundo (Rystad Energy, 2024).

A magnitude de suas reservas tem feito que a Argentina aposte no gás como fonte de energia em seus planos de transição. Há que se considerar, porém, o debate mundial acerca do papel dessa fonte na descarbonização de matrizes energéticas. Em 2022, por exemplo, o Parlamento Europeu aprovou a proposição da Comissão Europeia de incluir, sob certas condições, o gás e a energia nuclear na Taxonomia da União Europeia – sistema de classificação que estipula quais atividades econômicas estão alinhadas com a estratégia de neutralidade climática para 2050 do bloco. A medida foi considerada por entidades da sociedade civil como prática de *greenwashing*, e a Comissão foi acionada judicialmente por organizações não governamentais (Comissão Europeia, 2022; Greenpeace, 2023; WWF, 2023).

O gás natural não seria uma solução de longo prazo compatível com os desafios climáticos, uma vez que, embora menos poluente, ainda se trata de um combustível fóssil. É possível vislumbrar, no entanto, sua contribuição para a redução de emissões e melhora da qualidade do ar em determinados países e setores, sobretudo para substituir combustíveis fósseis mais poluentes, como o carvão (processo conhecido como *coal-to-gas switching*) (IEA, 2019).

Gráfico 6. Emissões totais e relacionadas à energia na Argentina em 2022



Fonte: Comissão Europeia, 2023.

Uma vez que o debate sobre a renovabilidade deve ser conjugado com imperativos relacionados à segurança energética, a literatura reconhece a importância da flexibilidade dos sistemas. No caso dos sistemas elétricos, IEA (2014) sugere que "a flexibilidade expressa a capacidade de um sistema manter a continuidade do serviço à luz de rápidas e amplas variações de oferta e demanda". Trata-se, em outras palavras, do equilíbrio entre fontes despacháveis e não despacháveis. A função das primeiras, exemplificadas pela energia hidráulica, gás, nuclear e petróleo, é compensar e estabilizar a intermitência das segundas (que incluem fontes eólica e solar), visto que "a energia gerada por fontes não despacháveis é diretamente injetada na rede a partir da disponibilidade do recurso natural primário", de modo que "variações na velocidade de vento ou radiação solar [...] implicam em variações na produção de eletricidade" (Iema, 2016).

Reconhecido o debate a respeito do papel do gás como combustível de transição, importa reconhecer, igualmente, que o insumo registra os méritos de ser o menos poluente dos combustíveis fósseis e, por ser despachável, torna mais seguros e flexíveis os sistemas elétricos. A seguir, serão realizados breves comentários sobre o desenvolvimento do setor de gás não convencional na Argentina, em comparação com os EUA, país que também incorporou o gás de folhelho em suas matrizes e estratégias de transição energética nos últimos anos.

Os EUA detêm a quarta maior reserva de gás não convencional do mundo (Forbes, 2024), e quase dobrou a produção total de gás entre 2007 (início da "revolução do folhelho") e 2022. Em 2023, a matriz elétrica do país baseou-se em gás (43,1%), nuclear (18,6%) e carvão (16,2%). Renováveis responderam por 21,4%, sobretudo eólica (EI, 2024). Os efeitos da produção de *shale gas* fizeram-se sentir no setor elétrico: entre 2007 e 2022, a geração de eletricidade por gás cresceu 88%, enquanto a produzida por carvão reduziu-se em 58,6% (EI, 2023).

Isoladamente, a transição energética do tipo *coal-to-gas switching* contribuiu com 1/5 da redução das emissões dos EUA (IEA, 2019). No mesmo período, a intensidade de emissões do setor elétrico norte-americano – razão entre as emissões de CO_2 do subsetor elétrico e a geração de eletricidade – baixou de 0,47 para 0,29 MtCO2/TWh (Energy Institute, 2023; Comissão Europeia, 2023). A experiência recente dos EUA corroborou, assim, o entendimento da IEA (2019), no sentido de ter o gás como substituto imediato de fontes mais poluentes, acarretando redução de emissões de GEE.

Na Argentina, desde o início das operações de exploração das jazidas de Vaca Muerta, em meados de 2013, a parcela de eletricidade produzida por gás subiu 7,6%, ao passo que a hidráulica se reduziu em 27,1% e a por petróleo, 19,7%. Outras renováveis, partindo de um patamar baixo em 2013, multiplicaram sua participação por dez (12,9% em 2022). Destaque para a energia eólica, cuja participação na geração de eletricidade saltou de 0,4% em 2017 para 9,4% em 2022. Diferentemente de outros países, como os Estados Unidos, a Argentina não empreendeu uma transição energética do tipo *coal-to-gas switching* no setor elétrico, pois não era inicialmente dependente do carvão. Na realidade, o país, salvo melhor entendimento, substituiu parcialmente o gás proveniente de suas bacias sedimentares declinantes pelo de Vaca Muerta e, simultaneamente, o petróleo e a hidroeletricidade por gás e outras renováveis.

A geração de eletricidade menos poluente contribuiu para que a participação do subsetor elétrico no conjunto das emissões relacionadas à energia fosse, em 2022, mais baixa na Argentina (11,9%) do que no resto do mundo (27,5%). Entre 2013 e 2022, a intensidade de emissões do setor elétrico argentino baixou de 0,34 para 0,3 MtCO2/TWh (Energy Institute, 2023; Comissão Europeia, 2023). A título de comparação, no mundo, esse valor, em 2022, foi substantivamente mais elevado e, portanto, mais poluente: 0,5 MtCO2/TWh. Por não precisar substituir o carvão e já tendo reduzido o uso de derivados de petróleo para a geração elétrica nos últimos anos, a próxima etapa da descarbonização desse subsetor na Argentina poderá dar-se por meio da redução relativa da participação do gás natural em prol de fontes renováveis, observada a questão da despachabilidade.

No setor de transportes, o panorama da Argentina é distinto, como ocorre em outros países (a exemplo do Brasil, como será visto na seção seguinte). De acordo com o Balanço Energético Nacional de 2022, o consumo energético do segmento baseou-se em combustíveis fósseis (90,7%). De forma desagregada, o consumo registrado esteve concentrado no óleo diesel (43,1%), seguido pela gasolina (36,6%) e pelo gás (11%) (Argentina, 2022b). Corolário de opção rodoviarista, o transporte de carga por caminhões respondeu por 92,7% da movimentação de cargas no país, em 2022 (BCR, 2022). A dependência das rodovias e dos combustíveis fósseis para o transporte fez com que a proporção do setor nas emissões relacionadas à energia no país (13,3%) se aproximasse da mundial (15%).

A adoção de políticas públicas para promover energias renováveis, de descarbonizar e diversificar a oferta de energia na Argentina – que, como visto é concentrada no gás e, subsidiariamente, no petróleo – ganhou impulso em 1999 com o Programa de Energías Renovables em Mercados Rurales (Permer), adotado em um contexto de reforma estatal, de acordo com Ruggeri e Santos (2022).

No setor energético, foram avançadas a privatização de empresas públicas, a fragmentação das atividades de geração, transporte e distribuição e a redução do Estado na regulação do segmento, por meio do Ente Nacional Regulador de Eletricidade (Enre) e do Gás (Enargas), constituídos em 1992. No aspecto normativo, o Permer foi precedido pela Lei 25.019/98, que declarou a geração de energia elétrica por fonte eólica e solar como interesse nacional e destinou recursos para fomentá-la (Argentina, 1998).

Financiado por empréstimo do Banco Mundial, com recursos públicos e com a diluição de parte dos custos entre os consumidores, o Permer visa oferecer energia para uso elétrico e térmico a áreas rurais distantes das redes de distribuição (Ruggeri, Santos, 2022). O componente de transição energética do programa traduz-se no objetivo de substituir geradores térmicos, lenha e querosene por fontes como a fotovoltaica e a eólica (Argentina, s.d.).

No caso do Permer, o impulso governamental para agilizar a subida de parte da população na chamada "escada da energia" (*energy ladder hypothesis*), termo cunhado pela literatura especializada para apontar que a transição energética dá-se não pelo desejo por combustíveis modernos, mas por mudanças socioeconômicas capazes de romper restrições e viabilizar o consumo, sobretudo aos consumidores vulneráveis e habitantes de regiões rurais (Leach, 1992).

Em 2004, foi constituída a empresa pública Energia Argentina Sociedad Anonima (Enarsa), dedicada a realizar estudos, explorar, produzir, comercializar, transportar e distribuir gás natural e energia elétrica (Argentina, 2004).

Em 2006, a Lei 26.190/06 reiterou o interesse nacional envolvido na geração de energia elétrica por fontes renováveis e estipulou que esta deveria responder por 8% do consumo, em dez anos a partir daquele momento, e previu investimentos do Fundo Fiduciário de Energias Renováveis. Entre outras, a lei distinguiu as seguintes fontes como elegíveis: biomassa, éolica, geotérmica, hidráulica, maremotriz e solar (Argentina, 2006).

No governo de Cristina Kirchner (2007-2015), coube à Enarsa a função de executar o Programa de Geração de Energia Elétrica a partir de Fontes Renováveis (Genren), estabelecido pela Resolução 712/09 (Argentina, 2009). Pelo disposto, a empresa recebeu a função de realizar leilões para contratar projetos de abastecimento de energia elétrica gerada por fontes renováveis, vendê-la à Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (Cammesa) e, assim, ampliar a capacidade instalada renovável.

Pode-se dizer que o objetivo do Genren foi parcialmente atendido. Dos 1.015 MW planejados, 895 MW foram adjudicados e 193 MW entraram em operação, sendo 66% referentes a projetos de energia solar (Ruggeri, Santos, 2022). Em 2015, a Lei 27.191/15 atualizou a 26.190/06 e estipulou aumentos graduais para as metas de participação de renováveis no consumo de energia elétrica, culminando com 20% em 2025.

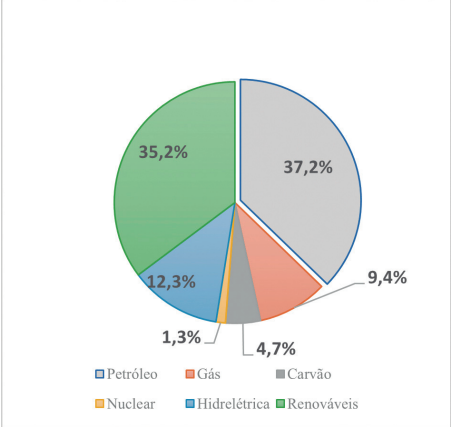
Em 2016, a administração Mauricio Macri (2015-2019) lançou o programa RenovAr, plasmado nas Resoluções 71 e 72/16 (Argentina 2016a; Argentina 2016b). O RenovAr consistiu em rodadas de licitação para a contratação de energia renovável, mas, diferentemente do Genren, buscou dolarizar preços e tarifas. Foi também criado o Mercado a Termo de Energias Renováveis (Mater), baseado em contratos livres entre grandes usuários e geradores. Em conjunto, os programas adjudicaram 5.560 MW, tendo 3.817 MW entrado em operação, dos quais 69% de origem eólica e 28% solar (Ruggeri e Santos, 2022).

A gestão de Alberto Fernández (2019-2023), por sua vez, avançou com o lançamento do Plano Nacional de Transição Energética 2030. O documento sublinhou a importância da eficiência energética para a redução do consumo, do uso racional dos hidrocarbonetos para a segurança energética e a estabilidade macroeconômica da Argentina e dos recursos renováveis abundantes no país, mormente bioenergia, fontes eólica, hidráulica e solar. O plano estipulou as seguintes metas: i) limitar as emissões totais a 349 MtCO2e (redução de 9% em relação a 2022), em claro alinhamento com a NDC argentina; ii) reduzir, por eficiência energética e consumo responsável, o equivalente a pelo menos 8% da demanda; iii) superar 50% de renováveis na geração de eletricidade; iv) fazer que veículos elétricos respondam por 2% da frota; v) alcançar 1.000 MW de geração distribuída renovável de eletricidade; e vi) aumentar em 5.000 km a rede de transmissão elétrica de alta tensão (Argentina, 2023b).

3.2 Brasil

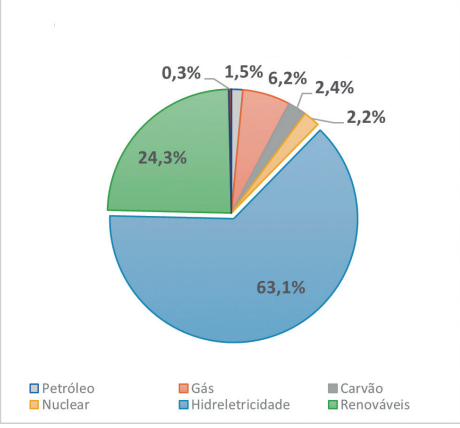
O Brasil é o maior consumidor de energia das Américas Central e do Sul e o sétimo, em escala mundial, respondendo por 2,2% da demanda global de energia. A oferta é baseada em renováveis (47,5%) – biocombustíveis, biomassa, hidráulica, solar e eólica – petróleo (37,2%), gás (9,4%) e carvão (4,7%) e complementada por outras fontes. A geração de eletricidade é concentrada em renováveis (especialmente hidráulica, 87,3%), seguida por gás (6,2%), com reduzida participação de outras origens (vide Gráficos 7 e 8) (Energy Institute, 2023).

Gráfico 7. Oferta de energia por fonte no Brasil em 2022



Fonte: AIE, 2024b.

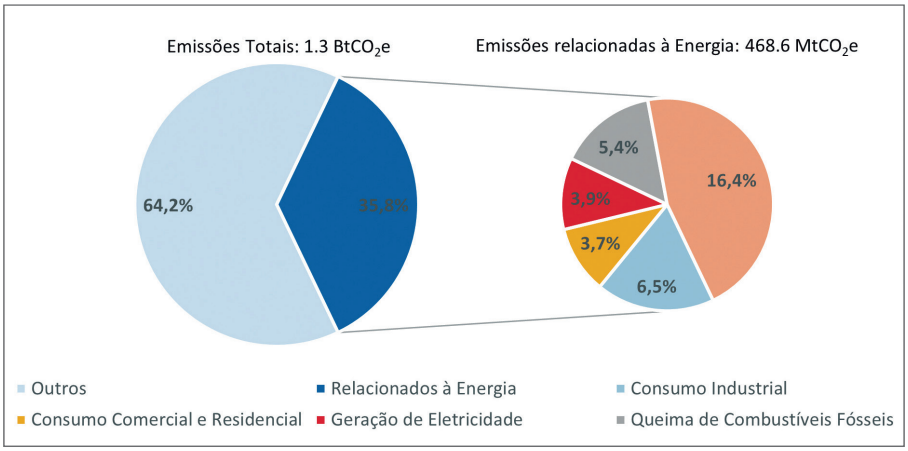
Gráfico 8. Geração de eletricidade por fonte no Brasil em 2022



Fonte: Energy Institute, 2023.

Em 2022, as emissões do Brasil totalizaram 1.3 BtCO2e. As relacionadas à energia equivaleram a 468.6 Mt CO2e (35,8%), sendo transportes (16,4%), consumo industrial (6,5%), queima de combustíveis fósseis (5,4%), geração de eletricidade (3,9%) e consumo comercial e residencial (3,7%) (Comissão Europeia, 2023) (vide Gráfico 9). A porcentagem de emissões relacionadas à energia, no Brasil (35,8%) é bastante inferior ao conjunto do mundo (73,4%) e figura também abaixo daquela verificada na Argentina (51,6%). Igualmente, a participação do subsetor elétrico é de apenas 3,9%, no Brasil, em comparação com os 11,9% da Argentina e 27,5% do mundo.

Gráfico 9. Emissões totais e relacionadas à energia no Brasil em 2022



Fonte: Comissão Europeia, 2023.

A geração de eletricidade substantivamente mais limpa do que no resto do mundo é constatada pela intensidade de emissões do setor elétrico brasileiro, que baixou de 0,09 para 0,07 MtCO2/TWh (Energy Institute, 2023; Comissão Europeia, 2023), substantivamente menos poluente do que a média mundial de 0,5 MtCO2/TWh em 2022. O êxito do Brasil tem sido mundialmente reconhecido. Segundo a IEA (2024b), o país "está à altura dos desafios energéticos mais urgentes", enquanto o departamento de comércio norte-americano (ITA, 2023) sublinha que se trata de uma das matrizes elétricas mais limpas do mundo.

A oferta de energia no Brasil modificou-se, nas últimas décadas. Em 1970, a participação da lenha e do carvão vegetal era de 47,6%, à frente dos derivados de petróleo, que totalizavam 37,7%. Derivados de cana-de-açúcar e

fontes hidráulicas representavam, naquela década, cerca de 5%, seguidos por coque/carvão, com 3,6%, ao passo que o gás tinha participação inexpressiva (0,25%). Já em 2022, a disposição foi a seguinte: derivados de petróleo, 35,7%; de cana-de-açúcar, 15,4%; hidroeletricidade, 12,5%; outras renováveis, inclusive eólica e solar, 10,5%; gás, 10,5%; carvão vegetal e lenha, 9%; coque/carvão, 4,6%; nuclear, 1,3% (Epe, 2023b).

A evolução decorreu de políticas públicas e do aproveitamento dos recursos naturais existentes no território. O Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050) – que estipula as diretrizes de longo prazo para o setor – dispõe que o Brasil possui riquezas naturais que o permitiram deixar de ser importador líquido de energia para tornar-se ofertante líquido, cabendo-lhe administrar a "abundância de recursos energéticos" (MME, 2020). Essa valência materializa-se em ampla gama de fontes, com destaque para renováveis, que deverão fazer com que sua participação nas matrizes elétrica e energética mantenha-se superior à média do mundo. Em exercício de construção de cenários de neutralidade de carbono, Epe (2023a) propõe que o petróleo e o gás sejam paulatinamente substituídos por biomassa, o que elevaria ainda mais o padrão de renovabilidade do Brasil.

Além da já comentada questão do balanço entre despachabilidade e não despachabilidade, a indústria de petróleo e gás cumpre outra importante função para o êxito das transições energéticas. Segundo a IEA (2020) e a Irena (2021), empresas do setor possuem vantagens competitivas importantes para que tecnologias limpas e intensivas em capital ganhem escala e cheguem à maturidade, a exemplo de CCUS, biocombustíveis, eletrificação, eólica *offshore* e hidrogênio. Com base nas premissas e nas necessidades da transição energética, as empresas, antes denominadas petroleiras, têm buscado ampliar seu portfólio de investimentos e incluir tecnologias renováveis, posicionando-se como empresas de energia em sentido amplo.

Diferentemente do que poderia ser verificado em outros casos nacionais, como em países detentores de escassos recursos, o aprofundamento da transição energética não conflita com a segurança energética no Brasil, pois ambas requerem a gestão da ampla dotação de recursos do território e beneficiam-se de sua complementaridade. Permanecem, entretanto, desafios importantes. Como verificado no caso da Argentina, o Brasil privilegia o transporte por rodovias, que responde pela maior parte do fluxo de cargas (70%) e de passageiros (68%) e por um terço do consumo de energia. Os combustíveis fósseis – diesel (50%) e gasolina (32%) – são os mais utilizados pelo setor (Epe, 2023b e 2023c).

Para verificar os instrumentos de que dispõe o Brasil para enfrentar o desafio de aumentar a renovabilidade nos transportes, importa verificar estratégias e políticas públicas adotadas nos últimos anos. Segundo Goldemberg (2012), a trajetória energética do Brasil pode ser dividida em três episódios principais: o aumento da hidroeletricidade, os hidrocarbonetos da plataforma continental e o uso energético dos derivados de cana-de-açúcar.

No caso da hidroeletricidade, a Eletrobras, criada em 1962 como empresa pública, recebeu a atribuição de realizar estudos, projetos de construção e operação de usinas geradoras, linhas de transmissão e subestações. Importante marco do desenvolvimento do setor elétrico deu-se em 1973, quando Brasil e Paraguai assinaram o Tratado de Itaipu, estabelecendo as bases para a construção da usina.

Em 1975, a fonte hidráulica respondeu por 77,8% da capacidade instalada de geração de energia elétrica (térmica, 22,2%). Em 1984, fruto da cooperação internacional e da integração energética, Itaipu entrou em operação e, atualmente, é a maior hidrelétrica do mundo em produção acumulada (Itaipu, s.d.). Em 1996, a capacidade instalada hidráulica atingiu seu pico no Brasil (87,4% do total). Tão expressiva participação impôs riscos, uma vez que a energia armazenada nos reservatórios se reduziu paulatinamente devido aos efeitos da prolongada seca. Em 2001, o colapso do sistema elétrico levou à introdução do racionamento do consumo (Leite, 2007).

Como resposta estruturante, no começo da década de 2000, o Brasil iniciou uma transição hidrotérmica, à medida que a taxa de expansão térmica excedeu a hidrelétrica. Criado em 2002, pela Lei 10.438/02, o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) contribuiu para o aumento da participação das renováveis, especialmente biomassa, eólica e pequenas centrais hidrelétricas (PCH). Seguindo a boa prática de países como Alemanha, Dinamarca e Espanha, o programa estabeleceu tarifa de compra de energia para projetos com contratos de 20 anos (*feed-in tariff*) e disponibilizou linhas especiais de crédito do BNDES (Dutra e Szklo, 2006).

Os resultados da primeira fase chamada pública do Proinfa, em 2004, foram positivos. No total, foram contratados 2.527 MW, equivalentes a 3,6% da capacidade instalada de geração elétrica no Brasil naquele ano (Epe, 2023b). A divisão entre fontes dos projetos contratados foi: eólica (43,1%), PCH (36,1%) e biomassa (20,7%) (Dutra e Szklo, 2006).

Corrêa e Cário (2022) reconhecem, porém, que os projetos renováveis no Brasil são dependentes de tecnologias desenvolvidas em outros países. Assim, sublinham a importância do programa Inova Energia, constituído em 2013 como iniciativa para coordenar os instrumentos de fomento à inovação,

disponibilizados por Aneel, BNDES e Finep. O programa incluiu as seguintes linhas: i) *smart-grids*; ii) energia renovável, sobretudo, eólica, solar fotovoltaica e heliotérmica; e iii) veículos elétricos, híbridos e eficientes.

Quanto à fonte solar, Corrêa e Cário (2022) recordam que não fora incluída no Proinfa. A ausência de incentivos pode ter contribuído para que a primeira usina solar fotovoltaica tenha sido instalada no país apenas em 2011. Importante modificação decorreu da Resolução Normativa (RN) 482/12 da Aneel, que estabeleceu as condições gerais para o acesso de microminigeração distribuída aos sistemas de distribuição. Os indivíduos passaram a poder instalar painéis fotovoltaicos para uso próprio e repassar o excedente à rede elétrica em troca de créditos dedutíveis da fatura de energia (Aneel, 2012).

A norma foi atualizada pela RN 687/2015, que previu a instalação de geração distribuída em condomínios. Em 2022, a Lei 14.300 institui o marco legal da micro e minigeração de energia, que estendeu até 2045 as regras vigentes de compensação (Aneel, 2015; Brasil, 2022). Os números corroboram a progressiva penetração de fontes eólica e solar no setor elétrico. Irrelevantes na matriz de 2005 (MME, 2006), responderam, em 2022, por respectivamente 11,8% (segunda maior) e solar (4,4%) (quinta) (MME, 2023a).

Ademais, o componente termelétrico do Brasil (24,5%, em 2022), que exclui hidráulico (58%), eólico (12,5%), solar (3,9%) e nuclear (1%), tem-se tornado menos dependente de combustíveis fósseis. De 2005 a 2022, a participação de bagaço e biomassa saltou de 17% para 35,6%, enquanto a participação relativa de gás e diesel foi reduzida de 62,3% para 46% da capacidade térmica instalada (Epe, 2023a).

Retornando ao trinômio apontado por Goldemberg (2012), importante acontecimento se deu, nos anos 1950, no setor de hidrocarbonetos. Em meio a debates de cunho nacionalista, a Petrobras foi constituída em 1953, com a responsabilidade monopolística sobre pesquisa, produção, transporte, refino e comércio de petróleos e derivados. Quando da constituição da empresa, a produção nacional, limitada ao Recôncavo Baiano, atendia a 2% do consumo doméstico, ao passo que, em 1960, esse percentual subiu para 44%. No fim do decênio, superou a lenha como principal insumo energético do Brasil. O declínio da produção terrestre (*onshore*) e o choque adverso imposto pelos dois choques do petróleo (1973 e 1979) impulsionaram a Petrobras à exploração da plataforma continental (*offshore*). Os investimentos em prospecção seriam recompensados em meados dos anos 1980, com importantes descobertas na Bacia de Campos (Leite, 2007).

A trilha *offshore* resultou, em 2006, na descoberta da camada do pré-sal. Em 2022, poços situados em águas profundas e ultraprofundas responderam

por 92% do total produzido pela empresa no país. Mesmo após a abertura do segmento de petróleo e gás (Lei 9.478/97), a Petrobras manteve-se como ator mais importante do setor energético do Brasil, que, embora seja o nono maior produtor mundial de petróleo – 3,3%, em 2022, segundo Energy Institute (2023) –, registra porcentagem de emissões relacionadas à energia bastante inferior à média mundial.

Êxitos econômicos e operacionais no setor de petróleo e gás viabilizaram a adoção de ações de melhoria da eficiência energética e de redução de perdas. Como resultado, a Petrobras reduziu a intensidade de emissões de GEE nas atividades de exploração e produção em 54% entre 2009 e 2023. Além disso, a empresa previu US$ 11,5 bilhões (11% dos investimentos em bens de capital, Capex) para as áreas de baixo carbono, sendo eólica e solar fotovoltaica (47,4%), descarbonização de operações (33,6%), biorrefino (13%), pesquisa e desenvolvimento (6%) e hidrogênio e CCUS (2,6%) (Petrobras, 2024 e 2023).

O terceiro evento destacado por Goldemberg (2012) foi o aproveitamento energético dos derivados de cana-de-açúcar. Nos anos 1970, a produção de etanol encontrava-se estagnada, mas o lançamento do Programa Nacional do Álcool (Proálcool) dinamizou o setor. As premissas do Proálcool incluíam linhas de financiamento atrativas à produção, subsídios e fomento à demanda a partir de percentual de 10% obrigatório na mistura com gasolina. Segundo Leite (2007), a instituição do Proálcool, em 1974, visou expandir o uso do álcool anidro como aditivo da gasolina (prática em voga no Brasil desde a década de 1930) em cenário marcado por constrangimentos à oferta de petróleo e derivados decorrentes do primeiro choque do petróleo (1973).

Simultaneamente ao segundo choque do petróleo (1979), o Proálcool entrou em sua segunda fase, mais ambiciosa, que visou à expansão de canaviais e à produção de álcool hidratado, não como aditivo, mas como substituto da gasolina. Se, em 1975, o álcool respondia por 1% do consumo, e a gasolina por 99% dos veículos leves, em 1990, a distribuição foi de 44% e 56%, respectivamente (Leite, 2007). Ainda no setor de transportes, incentivos do governo federal, a partir de 2003, favoreceram a adoção de veículos *flex-fuel* (que aceitam qualquer mistura de etanol e gasolina). Como resultado, a participação de mercado desses veículos aumentou de 17% das vendas de novos automóveis em 2004 para 90% em 2009 (Sovacool, 2016).

Em 2017, a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), instituída pela Lei 13.576/17, reconheceu o papel fundamental que os biocombustíveis – como etanol, biodiesel, biometano, bioquerosene para aviação e outros – desempenham na segurança energética e na mitigação das emissões de GEE. Seu objetivo é o de reduzir a intensidade de carbono do setor de transportes

brasileiro por meio da criação de um sistema de comércio de créditos para compensar as emissões por combustíveis fósseis (Brasil, 2017b). Em 2023, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou a antecipação de 2025 para 2024 do mandato de 14% (B14) da mistura de biodiesel ao diesel vendido ao consumidor. O B15, anteriormente previsto para 2026, também foi antecipado em um ano. O órgão também autorizou estudos de viabilidade técnica para a elevação do percentual de etanol na gasolina de 27,5% para 30% (MME, 2023b).

As políticas públicas mencionadas tiveram como objetivo apoiar a transição energética no Brasil sem prescindir da segurança energética. No caso das fontes eólica e solar, seu impulso é decorrente da constatação de que a dependência do setor elétrico em relação às grandes hidrelétricas foi uma das causas da crise de desabastecimento de 2001. No setor de transportes, os choques do petróleo expuseram a vulnerabilidade do Brasil à oscilação dos preços internacionais de derivados do hidrocarboneto, à época largamente importados pelo país. A solução encontrada e desenvolvida foi a de recorrer aos recursos abundantes no território nacional para a produção de combustíveis renováveis que aditivassem ou substituíssem a gasolina e o óleo diesel.

4. Considerações finais

A análise das perspectivas de Argentina e Brasil rumo à economia de baixo carbono, além da experiência e histórico recentes em matéria de transição energética, permite entrever um panorama de complementaridade que poderá ser explorado. Os dois países possuem histórico de cooperação, em matéria multilateral, para a adoção de posições que reforçam a urgência climática e a centralidade do debate energético para a plena e efetiva implementação do Acordo de Paris.

As dotações de recursos naturais e as oportunidades e desafios de cada país favorecem que sejam aprofundadas eventuais estratégias de integração regional na matéria, de modo a preservar a neutralidade tecnológica e as especificidades de cada setor energético.

No caso do setor de transportes, que responde por boa parte do consumo de energia nos dois países, o Brasil tem trajetória de implementação de estratégias de diversificação das fontes de abastecimento de veículos, em reforço concomitante de sua segurança energética. A integração existente das cadeias produtivas do setor automotivo poderia favorecer o diálogo bilateral

na promoção de biocombustíveis, exemplificado, em linha com o potencial existente nos dois países.

O avanço do setor de gás natural da Argentina, ademais da relevância macroeconômica, poderá vir a oferecer ao Brasil acesso a uma fonte de energia economicamente viável em momentos de eventual intermitência na oferta interna de outras fontes, com moderado impacto nas emissões, consideração fundamental em termos de equilíbrio entre segurança energética e a adoção de compromissos climáticos.

No setor mineral, as reservas argentinas de cobre e lítio e brasileiras desta última substância e de diversas outras poderiam catalisar o amadurecimento de cadeia regional de valor de baterias para eletromobilidade e soluções em infraestrutura para a transição energética. Outras áreas que se beneficiariam de diálogo técnico mais estreito incluem a promoção de medidas de eficiência e de planejamento energéticos, bem como a cooperação científica e regulatória para melhor aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento de soluções que têm como base os recursos naturais de ambos os países.

O bem-sucedido histórico de cooperação do Brasil com outros países da América do Sul, com destaque para o Paraguai, no contexto da construção de Itaipu Binacional, corrobora que a diplomacia da energia e, agora, do clima, é importante veículo para a obtenção de soluções duradouras do tipo ganha-ganha.

Referências

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa 482, de 17 de abril de 2012. Disponível em: <https://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2012482.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa 687, de 24 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1962672>. Acesso em: 3 maio 2024.

ARGENTINA. Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar. Ley 25.019, de 1998. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25019-53790>. Acesso em: 3 maio 2024.

ARGENTINA. Ley 25.943, de 2004. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1529-2004-100592/texto>. Acesso em: 3 maio 2024.

ARGENTINA. Ley 26.190, de 2006. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-531-2016-259883>. Acesso em: 3 maio 2024.

ARGENTINA. Resolución 712/2009. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-712-2009-158789>. Acesso em: 3 maio 2024.

ARGENTINA. Resolución 71/2016. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-71-2016-261480>. Acesso em: 3 maio 2024.

ARGENTINA. Resolución 72/2016. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-72-2016-261481>. Acesso em: 3 maio 2024.

ARGENTINA. *Actualización de la meta de emisiones netas de Argentina al 2030*. 2021. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-05/Actualizacio%CC%81n%20meta%20de%20emisiones%202030.pdf>. Acesso em: 5 maio 2024.

ARGENTINA. *Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*. 2022a Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc_2022_-_vf_resol.pdf>. Acesso em: 5 maio 2024.

ARGENTINA. *Balance Energético Nacional 2022*. 2022b. Disponível em: <https://datos.gob.ar/fr/dataset/energia-balances-energeticos/archivo/energia_ef8f60cf-1a00-4de5-9c17-c5a5a2ccd639>. Acesso em: 3 maio 2024.

ARGENTINA. *Quinto Informe Bienal de Actualización*: informe nacional de inventario de la República Argentina a la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. 2023a. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/argentina-bur5.pdf>. Acesso em: 4 maio 2024.

ARGENTINA. *Plan Nacional de Transición Energética*. 2023b. Disponível em: <https://www.energiaestrategica.com/wp-content/uploads/2023/07/Plan-Transicion-Energetica-ARG-2030.pdf>. Acesso em: 3 maio 2024.

ARGENTINA. *¿Qué es PERMER?* [s.d.]. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/permer/que-es-permer>. Acesso em: 8 maio 2024.

BANCO MUNDIAL. *Impactos de las crisis climáticas en la pobreza y macroeconomia*. 2021. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/121961624981444917/pdf/Argentina-Poverty-and-Macro-Economic-Impacts-of-Climate-Shocks.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BCR. Bolsa de Comercio de Rosario. *¿A cuánto asciende anualmente el Transporte de cargas en Argentina? 538 millones de toneladas*. 2022. Disponível em: <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/cuanto-1#:~:text=Transporte-,%C2%BFA%20cu%C3%A1nto%20asciende%20anualmente%20el%20Transporte%20de%20cargas%20en%20Argentina,538%20millones%20de%20toneladas&text=Se%20estima%20que%20un%20total,nuestro%20pa%C3%ADs%20durante%20el%202018>. Acesso em: 3 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Modelagem Climática e Vulnerabilidades Setoriais à Mudança do Clima no Brasil*. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cgcl/arquivos/modelagem-climatica-e-vulnerabilidades-setoriais-a-mudanca-do-clima-no-brasil/mcti-livromodelagemclimatica-edicaao-eletroenica-31mai2016_baixa_resolucaao.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. *Acordo de Paris*. 2017a. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/acordo-de-paris>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei n. 13.576, de 26 de dezembro de 2017. Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm>. Acesso em: 3 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 14.300, de 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14300.htm>. Acesso em: 3 maio 2024.

MME. Ministério de Minas e Energia. *Balanço Energético Nacional. Ano base 2005*. 2006. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-140/topico-131/BEN2006_Cap07.pdf>. Acesso em: 8 maio 2024.

MME. Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Energia 2050*. 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Nacional-de-Energia-2050>. Acesso em: 8 maio 2024.

MME. Ministério de Minas e Energia. *Balanço Energético Nacional. Ano base 2022*. 2023. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2022>. Acesso em: 8 maio 2024.

MME. Ministério de Minas e Energia. *CNPE aprova antecipação do B14 para março de 2024 e B15 para março de 2025, incentivando a produção de biocombustíveis e a transição energética*. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cnpe-aprova-antecipacao-do-b14-para-marco-de-2024-e-b15-para-marco-de-2025-incentivando-a-producao-de-biocombustiveis-e-a-transicao-energetica>. Acesso em: 8 maio 2024.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *A economia da mudança climática na América Latina e no Caribe, 2023: necessidades de financiamento e ferramentas de política para a transição a economias de baixo carbono e resilientes ao clima*. LC/TS.2023/154, Santiago, 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. *EU Taxonomy: Commission welcomes the result of today's vote by the European Parliament on the Complementary Delegated Act*. 2022. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4349>. Acesso em: 17 maio 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. GHG emissions of all world countries. 2023 Report. Disponível em: <https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2023>. Acesso em: 8 maio 2024.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. *Clima e troca de safras influenciam em alta de preços de frutas e hortaliças comercializadas no atacado*. 2023. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/5276-clima-e-troca-de-safras-influenciam-em-alta-de-precos-de-frutas-e-hortalicas-comercializadas-no-atacado>. Acesso em: 15 maio 2024.

CORRÊA, L.; CÁRIO., S. A. F. As políticas públicas em energia eólica e solar fotovoltaica no Brasil: uma análise baseada na teoria de políticas mission-oriented. *VI Encontro Nacional de Economia Industrial*. Salvador, Brasil, 2022.

DIEZ, P. G.; PERILLO, G. M. E.; PICCOLO, M. C. Vulnerability to sea-level rise on the coast of the Buenos Aires Province. *Journal of Coastal Research*, v. 23, n. 1, 2007, p. 119-126. West Palm Beach, Florida, United States.

DUTRA, R. M.; SZKLO A. S. *A energia eólica no Brasil*: Proinfa e o novo modelo do setor elétrico. inovação tecnológica e desenvolvimento sustentável, 2006. Disponível em: <https://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/artigo/CBE_XI-Artigo2.pdf>. Acesso em: 8 maio 2024.

EI. Energy Institute. *What is U.S. electricity generation by energy source?* 2024. Disponível em: <https://www.energyinst.org/statistical-review/resources-and-data-downloads>. Acesso em: 8 maio 2024.

EI. Energy Institute. *Resources and data downloads*. 2023. Disponível em: <https://www.energyinst.org/statistical-review/resources-and-data-downloads>. Acesso em: 8 maio 2024.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. *Neutralidade de carbono até 2050: Cenários para uma transição eficiente no Brasil.* 2023. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-726/PTE_RelatorioFinal_PT_Digital_.pdf>. Acesso em: 16 maio 2024.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. *BEN - Séries Históricas e Matrizes. Arquivos do Microsoft Excel.* 2023. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/BEN-Series-Historicas-Completas>. Acesso em: 8 maio 2024.

EPE. Empresa de Pesquisa Energética. *Estudos do Plano Decenal de Expansão de Energia 2032. Demanda Energética do Setor de Transportes.* 2023. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-689/topico-640/Caderno%20de%20Demanda%20de%20Transportes_PDE%202032.pdf>. Acesso em: 2 maio 2024.

FORBES. *Global Leaders in Shale Oil and Gas Reserves*. 2024. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/rrapier/2024/02/12/global-leaders-in-shale-oil-and-gas-reserves/?sh=3997b27d29e2>. Acesso em: 8 maio 2024.

GOLDEMBERG, J. Brazil's Energy Story: Insights for US Energy Policy. In: GLICKMAN, D. *Energy Security: The Brazilian Example and Implications for US Policy,* v. 27, n. 2, p. 11-14, 2012.

GREENPEACE. *Greenpeace files lawsuit against the European Commission to end gas and nuclear greenwashing*. 2023. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/eu-unit/>. Acesso em: 8 maio 2024.

GRUPO Banco Mundial. *Informe Sobre Clima Y Desarrollo Del País Argentina*. 2022. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2d91534e-e769-590b-b32c-c6b9cc2363d5/contente>. Acesso em: 5 maio 2024.

IEA. International Energy Agency. *The power of transformation: wind, sun and the economics of flexible power systems*. IEA, Paris, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264208032-en>.

IEA. International Energy Agency. *The Role of Gas in Today's Energy Transitions*. *World Energy Outlook special report*. 2019. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/cc35f20f-7a94-44dc-a750-41c117517e93/TheRoleofGas.pdf>. Acesso em: 8 maio 2024.

IEA. International Energy Agency. *The Oil and Gas Industry in Energy Transitions Insights from IEA analysis*. 2020. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/the-oil-and-gas-industry-in-energy-transitions>. Acesso em: 8 maio 2024.

IEA. International Energy Agency *World total energy supply by source, 1971-2019*. 2021. Disponível em: <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/world-total-energy-supply-by-region-1971-2019>. Acesso em: 8 maio 2024.

IEA. International Energy Agency. *Net Zero Roadmap: A Global Pathway to Keep the 1.5 °C Goal in Reach*. 2023a update. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/9a698da4-4002-4e53-8ef3-631d8971bf84/NetZeroRoadmap_AGlobalPathwaytoKeepthe1.5CGoalinReach-2023Update.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

IEA. International Energy Agency. *World Energy Outlook 2023*. 2023b. Disponível em: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023. Acesso em: 4 maio 2024.

IEA. International Energy Agency. *Greenhouse Gas Emissions from Energy Data Explorer*. 2023c. Disponível em: <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-tools/greenhouse-gas-emissions-from-energy-data-explorer>. Acesso em: 5 maio 2024.

IEA. International Energy Agency. *Argentina*. 2024a. Disponível em: <https://www.iea.org/countries/argentina/emissions#what-are-the-main-sources-of-co2-emissions-in-argentina>. Acesso em: 6 maio 2024.

IEA. International Energy Agency. *Brazil*. 2024b. Disponível em: <https://www.iea.org/countries/brazil>. Acesso em: 6 maio 2024.

IEMA. Instituto de Energia e Meio Ambiente. *Prioridades para a integração das fontes renováveis variáveis no sistema elétrico*. 2016. Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2016/01/FS-INTEGRACAO.pdf>. Acesso em: 8 maio 2024.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, p. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

IRENA. International Renewable Energy Agency. *International Oil Companies and the Energy Transition. Technical paper 1/2021*. 2021. Disponível em: <https://www.irena.org/Technical-Papers/Oil-companies-and-the-energy-transition>. Acesso em: 8 maio 2024.

IRENA. International Renewable Energy Agency. *World Energy Transitions Outlook 2022: 1.5 °C Pathway*. International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, 2022.

ITA. International Trade Administration. *Brazil Country Commercial Guide*. 2023. Disponível em: <https://www.trade.gov/brazil-country-commercial-guide>. Acesso em: 2 out. 2024.

ITAIPU. *Perguntas Frequentes*. [s.d.]. Disponível em: <https://www.itaipu.gov.br/es/institucional/preguntas-frecuentes>. Acesso em: 8 maio 2024.

KILEBER, S.; PARENTE, V. Diversifying the Brazilian electricity mix: Income level, the endowment effect, and governance capacity. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 49, p. 1180-1189, Elsevier, 2015.

KRISTANTO, G. A.; RACHMANSYAH, E. The application of refuse derived fuel (FDR) from commercial solid wastes to reduce CO2 emissions in the cement industry: a preliminary study. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, v. 423. *The 4th International Conference on Climate Change 2019*, Yogyakarta, Indonesia, 2020.

LEACH, G. The energy transition. *Energy Policy*. v. 20, n. 2, p. 116-123, 1992.

LEITE, A. D. *A energia do Brasil,* 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

PETROBRAS. *Plano Estratégico da Petrobras 2024-2028*. 2023. Disponível em: <https://agencia.petrobras.com.br/w/institucional/petrobras-aprova-plano-estrategico-2024-2028-com-investimentos-de-us-102-bilhoes>. Acesso em: 8 maio 2024.

PETROBRAS. *Caderno do Clima*. 2024. Disponível em: <https://issuu.com/estantepetrobras/docs/petrobras_caderno_clima_2024>. Acesso em: 3 maio 2024.

RUGGERI, E.; SANTOS, G. Transición energética justa: una mirada desde América del Sur. *In*: GARRIDO, S. 2022. *Transición energética en Sudamérica,* 1. ed. Buenos Aires: Lenguaje Claro Ed, p. 65-91, 2022.

RYSTAD Energy. *Argentina's unconventional wealth key to its hydrocarbon prosperity*. 2024. Disponível em: <https://www.rystadenergy.com/insights/argentina-s-unconventional-wealth-key-to-its-hydrocarbon-prosperity>. Acesso em: 3 maio 2024.

SACHS, J. Foreword. *In*: HAFNER, M.; TAGLIAPIETRA, S. *The Geopolitics of the Global Energy Transition,* 1. ed. Cham: Springer, p. 6-10, 2020.

SAKAKIBARA, D.; SUGIYAMA, S.; SAWAGAKI, T.; MARINSEK, S.; SKVARCA, P. Rapid retreat, acceleration and thinning of Glaciar Upsala, Southern Patagonia Icefield, initiated in 2008. *Annals of Glaciology,* v. 54, n. 63, p. 131-138, 2013.

STEEN, M. *Greenhouse Gas Emissions from Fossil Fuel Fired Power Generation Systems*. 2000. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/221658dd-9556-4591-86ea-51544346a8f7>. Acesso em: 8 maio 2024.

SOVACOOL, B. How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions. *Energy Research & Social Science*, v. 13, p. 202-215, mar. 2016.

UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. COP28 *Agreement Signals "Beginning of the End" of the Fossil Fuel Era*. 2023a. Disponível em: <https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>. Acesso em: 2 abr. 2024.

UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. *Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC*. 2023b. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf>. Acesso em: 16 maio 2024.

UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. *Fourth National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/4a%20Comunicacao%20Nacional.pdf>. Acesso em: 16 maio 2024.

VENTIMIGLIA, A.; ALVARISQUETA, S. G. Desafíos y oportunidades en la transición energética argentina: análisis de políticas, inversiones y barreras económicas. *Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia,* n. 3, p. 65-98, 2023.

WMO. World Meteorological Organization. *State of the Climate in Latin America and the Caribbean 2022*. 2022. Disponível em: <https://library.wmo.int/idurl/4/66252>. Acesso em: 30 abr. 2024.

WWF. World Wide Fund For Nature. *EU Taxonomy: Environmental groups take EU to court over 'green' gas label*. 2023. Disponível em: <https://www.wwf.eu/?9984966/EU-Taxonomy-Environmental-groups-take-EU-to-court-over-green-gas-label>. Acesso em: 3 maio 2024.

Y PELÉ DIJO AMOR, AMOR, AMOR: ARTE URBANA, DIPLOMACIA CULTURAL E PODER BRANDO EM BUENOS AIRES E BOGOTÁ

Pedro Ivo Souto Dubra[1]

Resumo

Este artigo documenta duas ações de diplomacia cultural promovidas pelo Ministério das Relações Exteriores, no âmbito das embaixadas do Brasil em Buenos Aires e em Bogotá, em colaboração com o artista visual Luis Bueno, autor da série "Pelé Beijoqueiro". Um dos nomes mais importantes da arte urbana brasileira, Bueno criou duas obras, que consistem em manipulações digitais em que o jogador de futebol aparece em companhia do cantor Carlos Gardel e do escritor Gabriel García Márquez, que substituem o boxeador Muhammad Ali, personagem da fotografia original. Cartazes com esses encontros fictícios foram instalados nas capitais argentina e colombiana. O texto trata da repercussão das iniciativas e dos possíveis ganhos de projeção de imagem positiva do Brasil em ambos os vizinhos, em momento significativo das relações bilaterais.

Palavras-chave: diplomacia cultural; arte urbana; Luis Bueno; Pelé Beijoqueiro; Argentina; Colômbia; Buenos Aires; Bogotá.

1 Diplomata de carreira (segundo-secretário). Serviu na Embaixada do Brasil em Buenos Aires (2021-2024) e encontra-se lotado, desde fevereiro de 2024, na Embaixada do Brasil em Bogotá.

1. Introdução

Em 17 de abril de 2024, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Gustavo Petro, ao lado das primeiras-damas Janja Lula da Silva e Verónica Alcocer, posaram para uma fotografia na entrada do pavilhão do Brasil, país convidado de honra da trigésima sexta edição da Feira Internacional do Livro de Bogotá (FILBo), o maior evento cultural da Colômbia. Ao fundo, observava-se um painel com a imagem do jogador de futebol Edson Arantes do Nascimento (1940-2022), de costas e vestido de um uniforme com as cores da seleção brasileira, a beijar o escritor colombiano Gabriel García Márquez (1927-2014), sorridente e de paletó. Horas antes, o presidente Petro havia recebido, como presente cerimonial, um *print*, em versão reduzida, do encontro de Pelé e Gabo.

Intensamente repercutido em reportagens e em postagens nas redes sociais, o beijo, embora possível, já que o tricampeão mundial e o Nobel de Literatura foram contemporâneos e este um entusiasta do futebol, consistia em uma ficção. Tratava-se de uma obra do artista visual paulista Luis Bueno (Guararema, 1980), produto de uma colaboração sua com a Embaixada do Brasil em Bogotá.

Neste artigo, faz-se o relato dessa ação de diplomacia cultural – além do trabalho exposto na FILBo, cinco "lambe-lambes" (tipo de pôster fixado com cola sobre muros e paredes) foram instalados em diferentes pontos da capital colombiana. Aborda-se, também, a primeira parceria de Bueno com o Ministério das Relações Exteriores, via Embaixada do Brasil em Buenos Aires, ocorrida em setembro de 2023, a qual retrata Pelé em companhia do cantor e compositor de tango Carlos Gardel (1890-1935). O texto versa, ainda, sobre o aproveitamento da série "Pelé Beijoqueiro", concebida pelo artista como uma reunião de personagens das artes, dos esportes e da cultura pop de alcance universal, como símbolo das relações bilaterais do Brasil com dois de seus vizinhos e sobre possíveis dividendos de poder brando no marco desses relacionamentos.

2. "Pelé Beijoqueiro": manipulação, institucionalização e um possível discurso de política externa

Em 2010, o artista visual e designer Luis Bueno foi apresentado, por uma amiga, a uma das grandes imagens esportivas do século XX, de autoria do norte-americano Richard Drew, fotógrafo da agência de notícias *Associated Press*. Nela, Pelé beija a bochecha esquerda do boxeador Muhammad Ali (1942-2016),

reconhecido ativista dos direitos civis e objetor persistente à Guerra do Vietnã. O contexto era o da despedida do jogador do New York Cosmos, clube no qual atuara por dois anos, após conquistar três Copas do Mundo para o Brasil (1958, 1962 e 1970) e dois títulos mundiais para o Santos (1962 e 1963). Naquele 1º de outubro de 1977, o atleta jogaria, no Giants Stadium, em East Rutherford, Nova Jérsei, um amistoso entre o Cosmos e sua antiga equipe do litoral paulista, desempenhando-se um tempo em cada time (o anfitrião ganhou por 2 x 1, com um gol de Pelé contra o Santos). Na ocasião, o Rei do Futebol também fez um breve discurso, em inglês, no qual disse a palavra "amor" três vezes, o que inspirou a canção *Love Love Love*, de Caetano Veloso, oitava faixa do álbum *Muito (Dentro da Estrela Azulada)* (1978).

Em uma época na qual não se identificava a circulação corrente de imagens nas redes sociais – as plataformas "Instagram" e "Pinterest" foram lançadas no mesmo ano em que Bueno conheceu o encontro de Pelé com Ali –, a fotografia exerceu grande impacto sobre o artista (Iaconis da Costa, 2023). Surgia a série "Pelé Beijoqueiro": o registro de Drew passa por uma manipulação em computador, com o recorte da figura do boxeador, que é substituído por outra personagem célebre. Luis Bueno realiza retoques, incluindo adaptações de roupa e ajustes de tamanho, para que o novo evento pareça verossímil. A imagem é, então, impressa em dimensões variáveis e aplicada sobre paredes e muros. Os beijos de Pelé superam três dezenas – entre as personalidades retratadas, mencionem-se, não exaustivamente, Mona Lisa (a primeira obra), Salvador Dalí, Pablo Neruda, Marilyn Monroe, a jogadora de futebol Marta Vieira da Silva, os Beatles, David Bowie, Chewbacca, Mulher Maravilha e Batman. Desde 2010, "Pelé Beijoqueiro", além de Bogotá e Buenos Aires, pode ou pôde ser visto em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Santiago, La Paz, Nova York, Paris e Londres. Nem sempre Bueno é o responsável pela instalação dos "lambe-lambes", a qual pode ser executada por colaboradores que recebem arquivos digitais com as imagens e realizam a impressão e a colagem por meios próprios.

Promotora de encontros fictícios antes da popularização das ferramentas de inteligência artificial, a obra de Luis Bueno tangencia temas de autoria, cópia e originalidade, recorrentes na história da arte, ao fazer referência a criações de autores reconhecidos – ademais de Drew, citem-se os fotógrafos e ilustradores que retrataram os novos acompanhantes de Pelé. Não se pretende, neste artigo, entabular debate conceitual em torno dessas questões. Vale, contudo, mencionar que elas foram postas a luminares como o artista plástico Andy Warhol (1928-1987), que, na produção de seus famosos trabalhos que representam a atriz Marilyn Monroe (1926-1962), se apropriou de imagem

pertencente ao material publicitário do filme *Torrentes de Paixão* (1953) (Donohue, 2019). Mais recentemente, o *mashup* musical, técnica de mescla de temas preexistentes, também tensiona as discussões sobre a originalidade da obra resultante e os direitos autorais daquelas que, combinadas, lhe originaram (Menell, 2016).

Essas questões não impediram que "Pelé Beijoqueiro" se institucionalizasse no âmbito de museus brasileiros, etapa prévia importante para as ações de diplomacia cultural promovidas pelo Ministério das Relações Exteriores. Os "lambe-lambes" de Bueno já foram expostos no Museu do Futebol e no Museu da Imagem e do Som, dois dos museus mais populares de São Paulo, e no Sesc 24 de Maio, como parte da inauguração do espaço cultural no centro paulistano instalado em um antigo edifício comercial remodelado pelo arquiteto Paulo Mendes da Rocha (1928-2021). Em 14 de junho de 2024, o artista abriu, no Museu Pelé, localizado na cidade de Santos, instituição com a qual colabora desde 2015, a exposição *Love, Love, Love*, que agrupa todos os "Pelés Beijoqueiros" e outros trabalhos. Estiveram presentes ao vernissage da mostra, lançada no âmbito da celebração dos dez anos de atividade do museu santista, Edson C. Nascimento, o Edinho, e Flavia Christina Arantes do Nascimento, filhos de Pelé. Luis Bueno mantém, ainda, contato constante com Kely Nascimento, outra filha do jogador, que tem elogiado publicamente os encontros fictícios de seu pai (Queiroz, 2022).

Outro aspecto que merece atenção é a natureza urbana de "Pelé Beijoqueiro". Antes de ser exposta em museus, a série foi vista no espaço público. Por décadas encarada como vandalismo e depredação de patrimônio público ou privado, e tomada indistintamente por "pichação", a arte de rua adquiriu, nos últimos anos, o estatuto de expressão cultural acolhida por museus e galerias do mundo inteiro. A percepção de que esse tipo de manifestação artística colabora para a dita revitalização de lugares tantas vezes degradados e permite dar vazão à expressividade de setores marginalizados, com ganhos de coesão social, consolidou-se (Campos *et al.*, 2021). Governos e atores da sociedade civil têm franqueado muros e paredes, interessados em rendimentos de conservação patrimonial, cobertura de imprensa e turismo (Crespi-Vallbonat e Mascarilla-Miró, 2021). Grafiteiros como a dupla OsGêmeos ou Eduardo Kobra tornaram-se artistas de encomendas disputadas, em um processo não isento de contradições e de críticas, como as da comercialização e do arrefecimento de reivindicações sociais[2].

2 Veja-se, nesse sentido, Kuttner, 2015. Ou ainda, Pavoni, 2019.

Na condição de um dos nomes mais importantes da arte de rua (ou urbana) brasileira, Bueno reconhece o caráter híbrido de sua obra: se transita pelo ambiente chancelado de museus com sua série mais famosa, não deixa de realizar, por conta própria e sem autorização expressa, colagens em suportes como tapumes de edifícios em construção, muros de casas abandonadas ou postes de iluminação. Não entende tais ações como predatórias, mas, antes, como enriquecedoras de um espaço público frequentemente hostil e visualmente poluído[3]. As ações promovidas pelo Ministério das Relações Exteriores, recorde-se, fazem parte do universo institucionalizado de sua produção, sendo levadas a cabo em dependências próprias ou em acerto com instituições. Encontram-se, de modo geral, no espaço urbano, em interação com transeuntes e inseridas, de maneira orgânica, porém negociada, nas paisagens bogotana e portenha.

Relatados o contexto de surgimento da série "Pelé Beijoqueiro" e seu processo de institucionalização, cumpre examinar as possibilidades de convergência entre um discurso de política externa e o emprego da obra de Bueno nas ações de diplomacia cultural propostas pelas embaixadas em Buenos Aires e Bogotá.

O artista não ressalta as nacionalidades dos acompanhantes de Pelé como motores da seleção, reivindicando-os como figuras admiráveis independentemente das fronteiras dentro das quais nasceram[4]. À primeira vista, portanto, o componente especificamente nacional das personagens da série "Pelé Beijoqueiro" seria mitigado pelo reconhecimento e pela fama universais. Antes de cidadão jamaicano, Bob Marley, por exemplo, seria um músico respeitado e ouvido no mundo inteiro.

A subjacente possibilidade de reivindicar a brasilidade representada por Pelé e de significar seu beijo como relação amistosa com a cultura local/país de onde se origina a outra personagem, inspirou as ações concebidas pelas embaixadas do Brasil em colaboração com Luis Bueno.

A *renacionalização* dos ícones da série, sem que sua influência e sua penetração internacionais sejam deixadas de lado, oferece um discurso diplomático relacional, o qual se procurou aproveitar bilateralmente na Argentina e na Colômbia. É, ademais, Pelé quem beija, o que expressa, em termos simbólicos, uma iniciativa sua, como representação do Brasil, pelo estabelecimento da alteridade e do contato. Esse repertório semântico em torno de um gesto empático vai ao encontro de dispositivos constitucionais e

3 Entrevista com o autor.

4 *Idem*.

da imagem (e da autoimagem) do país como amante da paz, universalmente aberto, propositivo e construtor de consensos[5].

Essa operação de sentidos, parece-me, processa-se de modo espontâneo, desprovido da capa por vezes sisuda do chamado "diplomatês", com elevado potencial de comunicação, sobretudo quando consideradas sua inserção no espaço público e sua possibilidade de divulgação multiplicada em veículos de imprensa e redes sociais. Não os governos ou suas burocracias se encontram, mas Pelé e Gardel, ou Pelé e Gabo. Um ícone brasileiro e o Brasil projetam-se simpática e brandamente, à maneira do conceito formulado pelo cientista político norte-americano Joseph Nye[6], diante de um poder estrangeiro, ele também encarnado em um expoente local querido.

Recentemente, o embaixador da Coreia do Sul no Brasil tem interpretado canções de pagode e sertanejo, com enorme exposição em redes sociais e em programas de TV (Giacomelli, 2024). Sem o formalismo associado à prática diplomática, de um modo que soa muito natural, isento de cálculos ou prevenções, tem projetado uma imagem positiva de seu país, sugerindo interesse e abertura pela cultura do lugar em que se encontra lotado. Sua disposição opera no campo dos afetos e das emoções, os quais têm recebido crescente atenção das ciências sociais desde meados dos anos 1990[7]. Faz lembrar, ainda, o conceito de "amizade", objeto de estudos das relações internacionais[8], que implica compartilhamento de valores, respeito mútuo, reciprocidade e criação de confiança.

Nas duas próximas seções deste artigo, trata-se das ações realizadas na Argentina e na Colômbia e de sua possível utilidade para a construção simbólica de afeto e interação amistosa em ambos os relacionamentos bilaterais que o Brasil mantém.

5 "Nosso país reúne um conjunto de características que lhe permitem atuar como um construtor de consensos na cena internacional. Entre eles, a coerência entre nosso discurso diplomático e nossa prática cotidiana; o fato de termos uma política externa universalista, que abrange relações com todos os membros das Nações Unidas; e nossa capacidade de propor soluções, ideias e inovações conceituais", discursou, em 2015, o ministro das Relações Exteriores, embaixador Mauro Vieira (Brasil, 2015a). Em 2024, em intervenção na Audiência Pública da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, o chanceler Vieira igualmente referiu-se à "vocação universalista da nossa política externa" (Brasil, 2024a). A bibliografia sobre o universalismo da política externa brasileira é ampla. Consulte-se, por exemplo, Lessa, 1998.

6 Nye cunhou o conceito de "soft power" no final dos anos 1980. Desde então, a bibliografia sobre o tema tem-se avolumado, acompanhada por usos imprecisos e críticas. Para definições do "poder brando", veja-se Nye, 2004.

7 Ver Clough e Halley, 2007.

8 Ver Koshut e Oelsner, 2014. Ou ainda, Haugevik, 2024.

3. "Pelé Beijoqueiro" em Buenos Aires: uma imagem para simbolizar uma efeméride (e uma amizade duradoura)

Em 18 de setembro de 2023, Luis Bueno colou, na entrada do edifício da chancelaria da Embaixada do Brasil em Buenos Aires (Cerrito 1350, Retiro), uma obra que retrata Pelé, vestido com as cores da seleção brasileira, a beijar Carlos Gardel. Também instalou uma versão em preto e branco de "Pelé y Gardel" na unidade portenha do Instituto Guimarães Rosa (Belgrano 552, Monserrat), entidade de ensino de português ligada à Embaixada. De férias na Argentina, o artista havia trazido, na bagagem, os papéis que compunham os "lambe-lambes". A Embaixada forneceu-lhe materiais como cola, pincel e rolo de pintura.

O primeiro contato de Bueno com a representação diplomática brasileira ocorrera em junho de 2023. No dia 25 daquele mês, celebraram-se os duzentos anos de estabelecimento de relações diplomáticas entre Brasil e Argentina (Randig, 2017). Para comemorar a efeméride, a Embaixada fez uma publicação, em suas redes sociais, ilustrada por uma fotografia da imagem de um beijo de Pelé no bicampeão mundial Diego Armando Maradona (1960-2020). O "lambe-lambe" encontrava-se afixado em uma parede do Mercado das Pulgas, em zona de grande circulação situada no bairro portenho de Colegiales. O artista local Alejandro Giorgga, e não Luis Bueno, fora o responsável por instalar a obra, em maio de 2022.

O texto publicado pela embaixada naquela data foi:

> Un día como hoy hace doscientos años el canciller de las Provincias Unidas del Río de la Plata, Bernardino Rivadavia, fechaba una carta dirigida a su homólogo del Imperio del Brasil.
> En dicho documento, Rivadavia celebraba la independencia brasileña, proclamada el 7 de septiembre de 1822, e informaba la acreditación de un enviado especial del Estado que luego vendría a ser la República Argentina ante la corte de Río de Janeiro.
> Este fue el hito fundador de una relación bilateral profunda, estratégica y fundamental para ambos países.
> En una historia compartida de tantos momentos, la Embajada del Brasil en Buenos Aires elige simbolizar nuestra amistad de dos siglos con una obra del artista brasileño Luis Bueno, la cual se puede apreciar en una pared del Mercado de las Pulgas, en el barrio de Colegiales.
> Se trata de un encuentro afectuoso entre dos de nuestros ídolos mayores – un fotomontaje, sí, pero lleno de significado y verdad.
> ¡Felicitaciones a nuestros pueblos hermanos en este bicentenario![9]

9 Embaixada do Brasil na Argentina [Instagram: @embrasilargentina], 25 jun. 2023. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/Ct6fw5yuvHk/?igsh=MTJyd2prbGt4MmQxMw%3D%3D>. Acesso em: 24 jun. 2024.

A postagem foi compartilhada pelas redes dos ministérios de Relações Exteriores de ambos os países e pelo chanceler argentino, Santiago Cafiero. Foi, então, a mais curtida da história do Instagram da Embaixada, inaugurado em agosto de 2019.

À luz da repercussão, Bueno foi sondado sobre a possibilidade de criar um "lambe-lambe" inédito para a Embaixada do Brasil em Buenos Aires, com personagem local que fosse, também, uma referência representativa para os brasileiros. Optou, então, por Carlos Gardel.

A publicação que documentou a ação de colagem de "Pelé y Gardel" foi, novamente, a mais curtida do Instagram da Embaixada àquela altura[10]. No registro, o embaixador do Brasil em Buenos Aires, Julio Glinternick Bitelli, toma a primeira das milhares de *selfies* com o encontro dos dois ícones como pano de fundo.

Os diários argentinos *Clarín* e *Infobae*, maiores portais de notícias de língua espanhola, produziram reportagens extensas sobre a iniciativa, as quais incluíram entrevistas com Luis Bueno. "Un Pelé 'besucón' se abraza a Carlos Gardel en la Embajada de Brasil" (Kronenberg, 2023), estampou *Clarín*, enquanto *Infobae* trouxe o título "Pelé y sus besos recorren América latina, una forma de 'dar nuevos aires' en tiempos difíciles" (Sáliche, 2023).

Correspondente da emissora de TV GloboNews para a América Latina, o jornalista Ariel Palacios destacou, em 22 de setembro de 2023, a obra no quadro "As imagens que marcaram a semana", do programa *Em Pauta*, com registro de declaração do embaixador Bitelli: "[a união de Pelé e Gardel] simboliza a excelência que há nos dois países e a beleza de quando se juntam)". A repórter Bianka Vieira, da coluna "Mônica Bergamo", do jornal *Folha de S.Paulo*, publicou o texto "Embaixada do Brasil em Buenos Aires expõe 'Pelé Beijoqueiro' com Gardel" (Vieira, 2023), no qual descreveu a iniciativa como celebração dos duzentos anos de amizade entre Brasil e Argentina.

Em 3 de novembro de 2023, a Embaixada novamente utilizou a imagem, dessa vez para tratar de um tema delicado. Diante de "Pelé Beijoqueiro", o embaixador Bitelli gravou um vídeo para condenar a violência entre as torcidas do Fluminense Football Club e do Club Atlético Boca Juniors, no contexto da final da Copa Conmebol Libertadores, realizada na cidade do Rio de Janeiro[11]. O canal de televisão Todo Noticias, pertencente ao Grupo Clarín, repercutiu a

10 Embaixada do Brasil na Argentina [Instagram: @embrasilargentina], 18 set. 2023. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CxWW4SqPvf2/?igsh=NWkzenp2bDhzdG1l&img_index=1>. Acceso em: 24 jun. 2024.

11 Embaixada do Brasil na Argentina [Instagram: @embrasilargentina], 3 nov. 2023. Disponível em: <https://www.instagram.com/reel/CzL570JOr44/?igsh=ZzZ3eTUweTlmd250>. Acesso em: 24 jun. 2024.

gravação com a fala do embaixador. A obra foi usada, ainda, como ilustração do cartão de boas-festas enviado pela Embaixada do Brasil em Buenos Aires em dezembro de 2023.

Além das selfies do público e das postagens da embaixada, o encontro entre o jogador e o cantor continuou a ser retratado para outros fins. Em 8 de maio de 2024, jornalista da CNN en Español apresentou reportagem sobre as inundações no Rio Grande do Sul tendo ao fundo a imagem instalada em Cerrito 1350.

Em junho de 2024, a obra "Pelé y Gardel" seguia na entrada, sob o letreiro "Brasil", da chancelaria em Buenos Aires, que ocupa um edifício projetado pelo arquiteto carioca Olavo Redig de Campos (1906-1984), em 1976, e concluído, treze anos depois, pelo prestigiado escritório portenho SEPRA[12]. Sua colagem também foi pensada como maneira de reforçar a divulgação do prédio, considerado um marco brutalista por entusiastas da arquitetura (Bell e Rojas, 2022). Em breve, o Instituto Guimarães Rosa em Buenos Aires mudará de endereço e, diante da impossibilidade de descolar o "lambe-lambe" da parede do imóvel atual, Luis Bueno indicou que forneceria nova obra à embaixada, que poderia tanto ser instalada por ele quanto por colaborador[13].

Surgido no contexto do bicentenário das relações diplomáticas Brasil-Argentina, celebrado durante a presidência de Alberto Fernández, "Pelé y Gardel" permanece afixado na chancelaria da Embaixada do Brasil em Buenos Aires, como um símbolo da amizade duradoura de ambos os países, que independe das afinidades ideológicas dos governos de turno e se radica no afeto, representado pelo encontro de dois exemplares de excelência gerados em suas sociedades, e todos os dias alimentado pelas fotografias que brasileiros, argentinos e estrangeiros tomam, organicamente, de recordação.

4. "Pelé Beijoqueiro" em Bogotá: uma imagem para simbolizar o relançamento de uma relação bilateral

Entre 17 e 20 de abril de 2024, Luis Bueno colou seis "lambe-lambes" que trazem Pelé em companhia de Gabriel García Márquez, por ocasião da programação brasileira do segmento FILBo Ciudad, da Feira Internacional do Livro de Bogotá.

12 Sobre Redig de Campos, importante arquiteto ligado ao Ministério das Relações Exteriores, ver Medeiros *et al.*, 2019.

13 Entrevista com o autor.

No contexto de temática literária oferecido pela FILBo, a Embaixada do Brasil em Bogotá considerou que García Márquez, escritor colombiano de renome mundial, seria a melhor opção para um novo "Pelé Beijoqueiro". Ao receber a proposta, no âmbito da participação do Brasil como convidado de honra da feira, com a presença programada dos presidentes Lula e Petro na abertura, Bueno contou ser admirador de Gabo e que já pensava em criar seu encontro com Pelé.

A eleição do autor de *Cem anos de solidão* esteve, também, amparada por uma efeméride, a de dez anos de sua morte, que coincidiu com a data de inauguração da Feira Internacional do Livro de Bogotá e do pavilhão brasileiro. O prêmio Nobel de Literatura de 1982, que jamais deixou de ser uma presença constante na Colômbia, encontrava-se em particular evidência, com o lançamento mundial, em 6 de março de 2024, da novela *Em agosto nos vemos*.

"Pelé y Gabo" foi colado nos seguintes lugares da capital colombiana:

– Entrada do pavilhão do Brasil: espaço de alta visibilidade no recinto ferial de Corferias (entre 18 de abril e 2 de maio de 2024, cerca de 600 mil pessoas visitaram a FILBo). Foi cenário da referida fotografia dos presidentes e das primeiras-damas;

– Centro Cultural Gabriel García Márquez: equipamento cultural pertencente ao Fondo de Cultura Económica, grupo editorial surgido no México em 1934 e com quarenta anos de presença na Colômbia, localizado em setor bastante movimentado de La Candelaria, no centro histórico bogotano. Foram colados dois "lambe-lambes" (coluna e fachada). O edifício do centro cultural foi projetado pelo arquiteto colombiano de maior renome, Rogelio Salmona (1929-2007);

– Biblioteca Pública Gabriel García Márquez: equipamento pertencente à BibloRed (Rede Distrital de Bibliotecas Públicas de Bogotá), vinculada à Secretaria de Cultura, Recreação e Esporte da cidade, na região periférica de El Tunal, na parte sul de Bogotá, em parede situada na entrada; e

– Instituto de Cultura Brasil-Colômbia: centro cultural com aulas de português, o Ibraco é um tradicional parceiro da Embaixada do Brasil em Bogotá. Conta com sede no bairro de Santa Bibiana, na parte norte da cidade. Dois "lambe-lambes" foram instalados ali: um na área interna, no espaço de convivência dos alunos do instituto, e outro em muro no contíguo Parque República Federativa de Brasil, este com três metros de altura e em meio a uma intervenção da grafiteira colombiana Paula Osorio (@tintadelrio, no Instagram) realizada em maio de 2024.

Os custos de passagens aéreas, hospedagem e diárias de alimentação de Luis Bueno foram financiados com patrocínio de empresas e instituições

governamentais à participação brasileira na Feira Internacional do Livro de Bogotá. Já a impressão das obras e a compra de materiais para sua colagem foram apoiadas pelo Ibraco, que detém um "lambe-lambe" pendente de instalação.

Bueno também produziu um *print*, em tamanho A2 (42 x 59,4 centímetros), que foi presenteado, pelo Cerimonial, por sugestão da Embaixada do Brasil em Bogotá, ao presidente colombiano.

Uma visita presidencial brasileira a Bogotá não ocorria desde outubro de 2015. O presidente Lula teve programações na Casa de Nariño, palácio presidencial; no hotel Grand Hyatt Bogotá, no qual encerrou, com seu homólogo, Gustavo Petro, o Fórum Empresarial Brasil-Colômbia; e em Corferias, onde discursou na abertura oficial da FILBo e inaugurou o pavilhão brasileiro também em companhia de Petro.

Ao longo de 17 de abril, "Pelé y Gabo" começou a ser divulgado, tanto nas redes sociais quanto na imprensa. Os mandatários e as primeiras-damas publicaram, em seus perfis, imagens da *photo op* (Janja Lula da Silva, em *story* de Instagram, referiu-se a "esse lindo abraço de Gabriel García Márquez e Pelé"). Diversos meios de comunicação[14] repercutiram o "lambe-lambe" e a postagem de agradecimento do presidente Petro pelo *print* ofertado ("Recibo hoy por parte del Presidente @lulaoficial este gran presente a una década de fallecimiento de uno de los maestros que forjaron mi acción política, Gabo. Gracias, @lulaoficial"[15]). A correspondente do canal de TV CNN Brasil para a América Latina, Luciana Taddeo, fez uma entrada ao vivo em frente à obra em Corferias. No dia seguinte, *El Espectador*, jornal de circulação nacional, estampou, na primeira página de sua edição impressa, a imagem de um visitante da FILBo a tomar uma fotografia de "Pelé y Gabo". Já a revista *Quatro cinco um*, especializada em livros, que viajou a convite do Instituto Guimarães Rosa para cobrir a feira, ilustrou sua reportagem sobre a participação brasileira no evento com a reunião entre Pelé e García Márquez (Arrais, 2024). Também convidados pela organização do pavilhão do Brasil, os influencers Pedro Pacífico/@book.ster (mais de 530 mil seguidores no Instagram, em junho de 2024) e Miranda/@aquela.miranda (mais de 179 mil seguidores, na mesma plataforma, no mesmo período) retrataram a imagem.

A repercussão prosseguiu no Brasil e na Colômbia, com reportagens que detalhavam a iniciativa e mencionavam os "lambe-lambes" externos à FILBo. A coluna de Mônica Bergamo, do jornal *Folha de S.Paulo*, voltou a publicar

14 Ver Delgado, 2024; Parrado, 2024; Flávio e Fruet, 2024.

15 Gustavo Petro Urrego [Instagram: @gustavopetrourrego], 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C54EAukR_KF/?igsh=MWgxMjZld3psOXNtNA%3D%3D>. Acesso em: 24 jun. 2024.

uma matéria sobre a colaboração entre o Ministério das Relações Exteriores e Luis Bueno (Vieira, 2024). Também o portal de notícias *Metrópoles* (Diniz e Goulart, 2024) e o canal de TV Record News registraram a ação, este em uma reportagem de 4 minutos e 50 segundos, com entrevista, por videoconferência, com o artista. *El País* trouxe texto com o título "El beso de Pelé a Gabriel García Márquez: la postal de la FILBo salta a las calles de Bogotá", o qual continha declarações de Bueno (Torrado, 2024), ao passo que *Caracol Radio* saiu com a manchete "La Embajada de Brasil en Colombia entregó una serie de obras de arte urbano en Bogotá" (De los Ríos, 2024). Postagem da conta oficial da Embaixada do Brasil em Bogotá no Instagram com imagens dos seis "lambe-lambes", feita em colaboração com os perfis do Ibraco e da FILBo, teve recorde de curtidas. No carrossel de fotografias, consta a do embaixador do Brasil em Bogotá, Paulo Estivallet de Mesquita, junto à obra em Corferias.

Terminada a feira, em 2 de maio de 2024, o suporte de madeira onde se instalou "Pelé y Gabo" foi retirado e guardado pela Embaixada do Brasil em Bogotá, que poderá exibi-lo em outras ocasiões, incluída a comemoração do 7 de setembro. Outros cinco "lambe-lambes" seguem afixados em diferentes pontos da capital colombiana, da periferia ao sul ao norte elitizado da cidade, passando pela região do centro histórico, que atrai multidões de turistas todos os dias.

Dias após o encerramento da FILBo, funcionária do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural colombiano procurou a embaixada para que sondasse Luis Bueno para uma nova empreitada. A ideia seria a de produzir um "Pelé Beijoqueiro" no contexto da primeira edição da Feira da Agricultura Familiar, Camponesa e Comunitária da Colômbia, a qual também teria o Brasil como país homenageado. O projeto, por questões de agenda do artista e de dificuldade de encontrar um personagem local reconhecido, que mantivesse coerência com a série, não foi levado adiante.

A obra de Bueno foi pano de fundo para outra ação que envolvia Brasil e Colômbia. Em 9 de maio de 2024, a chancelaria colombiana fez cerimônia para marcar a ida de sete meninas e cinco meninos futebolistas oriundos do Departamento de Putumayo para intercâmbio de diplomacia cultural e esportiva no Clube de Regatas Flamengo, no Rio de Janeiro. Findo o evento no Palacio de San Carlos, os atletas caminharam cerca de duzentos metros até o Centro Cultural Gabriel García Márquez, onde posaram para uma fotografia ao lado de "Pelé y Gabo", em companhia de seu treinador.

Em declaração conjunta presidencial, os mandatários anunciaram "sua decisão de elevar as relações bilaterais ao nível de sócios estratégicos" e "instruíram os chanceleres a empreender a revisão das iniciativas, acordos

e instrumentos existentes com vistas a maximizar o potencial das relações bilaterais" (Brasil, 2024a). Esse caminho, iniciado com a assinatura de uma série de atos já no contexto da visita do presidente Lula (Brasil, 2024b), será transitado pelas burocracias do Brasil e da Colômbia em diferentes reuniões e renderá possivelmente novos documentos. Desde 17 de abril, contudo, existe uma imagem que simboliza o encontro brasileiro-colombiano, espalhada por diferentes lugares de Bogotá e alvo de milhares de interações diretas, às quais se somam repercussões na imprensa e nas redes sociais, com públicos não familiarizados com os trabalhos de referidas burocracias. Espontânea para quem a vê e toma uma fotografia sua, mas construída tanto por Bueno como pela Embaixada do Brasil em Bogotá, que a sugeriu e atuou para a sua viabilização, ela insinua um desejo de estreitamento e um programa. Em sua excelência e alcance universal, o brasileiro Pelé e o colombiano Gabo já são sócios no afeto que despertam naqueles que os veem juntos.

5. Conclusão

Neste artigo, procurou-se registrar as ações de diplomacia cultural levadas a cabo pelas Embaixadas do Brasil em Buenos Aires e em Bogotá em colaboração com o artista visual Luis Bueno, respectivamente em setembro de 2023 e em abril de 2024. Realizou-se também breve histórico da série "Pelé Beijoqueiro" e de seu processo de institucionalização, do qual museus e o Ministério das Relações Exteriores fazem parte.

Buscou-se, igualmente, situar as obras "Pelé y Gardel" e "Pelé y Gabo" nos contextos bilaterais em que foram apresentadas e suas possibilidades de projeção espontânea de imagem positiva do Brasil na Argentina e na Colômbia, à luz da ampla repercussão na imprensa e nas redes sociais angariada por ambas.

Com os "Pelés Beijoqueiros" portenho e bogotano, tencionou-se explorar maneiras de vincular um discurso de política externa em torno de postulados como o universalismo e a construção de consensos a um produto cultural de conteúdo simpático/afetuoso. Ambas as ações de arte urbana, ademais, constituem alternativas às rotinas de eventos pontuais e específicos – necessários e fundamentais na promoção da cultura brasileira no exterior –, tendo como objetivos criar impacto multitudinário e obter permanência potencialmente longa.

O encontro fictício do Rei do Futebol com ícones de excelência e da cultura pop seguramente não foi concebido pelo artista para tornar-se uma ação diplomática, com possíveis dividendos de poder brando para o Brasil em dois

de seus grandes vizinhos, em momento importante de suas relações. Entendo, entretanto, que se pôde aproveitá-lo sem que seu espírito de criatividade e de inserção orgânica na paisagem urbana fosse perdido, e é índice da boa convivência de propósitos o fato de Bueno demonstrar-se aberto a novas colaborações com o Ministério das Relações Exteriores.

Referências

ARRAIS, Amauri. Brasil é o país homenageado da Feira Internacional do Livro de Bogotá. *Quatro cinco um*, 2024. Disponível em: <https://quatrocincoum.com.br/noticias/festival-literario/brasil-e-o-pais-homenageado-da-feira-internacional-do-livro-de-bogota>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BELL, Vanessa; ROJAS, Javier Agustín. *Mapa brutalista de Buenos Aires/ Brutalist Buenos Aires Map*. Londres: Blue Crow Media, 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2015a. *Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da cerimônia de final de ano no Ministério das Relações Exteriores* – Brasília, 9 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira-2015-2016/discurso-do-ministro-mauro-vieira-na-cerimonia-de-final-de-ano-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-9-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2015b. *Intervenção do senhor Ministro de Estado na Audiência Pública da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN)*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/mauro-vieira/intervencao-do-senhor-ministro-de-estado-na-audiencia-publica-da-comissao-de-relacoes-exteriores-e-de-defesa-nacional-da-camara-dos-deputados-credn>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2024a. *Nota à Imprensa nº 159*. Declaração Conjunta dos Presidentes de Brasil e Colômbia. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-dos-presidentes-de-brasil-e-colombia>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, 2024b. *Nota à Imprensa nº 161*. Atos adotados por ocasião da visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Colômbia – Bogotá, 17 de abril de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-adotados-por-ocasiao-da-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-colombia-2014-bogota-17-de-abril-de-2024>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CAMPOS, Ricardo; ABALOS JÚNIOR, José Luís; RAPOSO, Otávio. Arte urbana, poderes públicos e desenvolvimento territorial: uma reflexão a partir de três estudos de caso. *Etnográfica – Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia*, v. 25, n. 3, p. 681-706, out. 2021. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/23775/1/article_84336.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CLOUGH, Patricia Ticineto; HALLEY, Jean (orgs.). *The Affective Turn – Theorizing the Social*. Durham, Duke University Press, 2007.

CRESPI-VALLBONA, Montserrat; MASCARILLA-MIRÓ, Oscar. Street art as a sustainable tool in mature tourist destinations: a case study of Barcelona. *International Journal of Cultural Policy*, v. 27, n. 4, p. 422-436, 2021. Disponível em: <https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/186893/1/701375.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

DELGADO, Juan Sebastián Lombo. Los regalos que se dieron Petro y Lula da Silva en la visita oficial. *El Tiempo*, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/los-regalos-que-se-dieron-petro-y-lula-de-silva-en-la-visita-oficial-3334810>. Acesso em: 24 jun. 2024.

DE LOS RÍOS, Juliana. La Embajada de Brasil en Colombia entregó una serie de obras de arte urbano en Bogotá. *Caracol Radio*, 23 abr. 2024. Disponível em: <https://caracol.com.co/2024/04/23/la-embajada-de-brasil-en-colombia-entrego-una-serie-de-obras-de-arte-urbano-a-bogota>. Acesso em: 24 jun. 2024.

DINIZ, Nicole; GOULART, Guilherme. Após visita de Lula, arte "Pelé Beijoqueiro" ganha as ruas de Bogotá. *Metrópoles*, 22 abr. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/mundo/apos-lula-arte-visual-pele-beijoqueiro-ganha-as-ruas-de-bogota>. Acesso em: 24 jun. 2024.

DONOHUE, Kate. Andy The Appropriator: The Copyright Battles You Won't Hear About at The Whitney's Warhol Exhibit. *The Columbia Journal of Law & the Arts*, 2 ago. 2019. Disponível em: <https://journals.library.columbia.edu/index.php/lawandarts/announcement/view/112>. Acesso em: 24 jun. 2024.

FLÁVIO, Ivan; FRUET, Nathalia. Lula dá a Petro quadro com homenagem a Gabriel García Márquez e Pelé. *SBT News*, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/politica/lula-da-a-petro-quadro-com-homenagem-a-gabriel-garcia-marquez-e-pele>. Acesso em: 24 jun. 2024.

GIACOMELLI, Maria Paula. Embaixador da Coreia do Sul celebra viralização e diz que samba também é diplomacia: "Contagioso". *Folha de S.Paulo*, 2 maio 2024. Disponível em: <https://f5.folha.uol.com.br/voceviu/2024/05/embaixador-da-coreia-do-sul-celebra-viralizacao-e-diz-que-samba-tambem-e-diplomacia-contagioso.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2024.

HAUGEVIK, Kristin. Friendship in International Politics. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 30 jan. 2024. Disponível em: <https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-792>. Acesso em: 24 jun. 2024.

IACONIS DA COSTA, Heloisa. Um beijo de Pelé, um beijo para Pelé. *Itaú Cultural*, 19 jan. 2023. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/secoes/entrevista/um-beijo-de-pele-um-beijo-para-pele>. Acesso em: 24 jun. 2024.

KOSCHUT, Simon; OELSNER, Andrea (orgs.). *Friendship and International Relations*. Londres, Palgrave Macmillan, 2014.

KRONENBERG, Maxi. Un Pelé "besucón" se abraza a Carlos Gardel en la Embajada de Brasil. *Clarín*, 11 out. 2023. Disponível em: <https://www.clarin.com/cultura/pele-besucon-abraza-carlos-gardel-embajada-brasil_0_93yzj8pRNo.html>. Acesso em: 24 jun. 2024.

KUTTNER, Theodore. OSGEMEOS and the Institutionalization of Street Art: Cyclical Narratives. *Street Art & Urban Creativity Scientific Journal*, v. 1, n. 2, p. 49-58, 2015. Disponível em: <https://journals.ap2.pt/index.php/sauc/article/view/29/20>. Acesso em: 24 jun. 2024.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 41, p. 29-41, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/vqhdRGf8hcHmcQHNyRDXRJH>. Acesso em: 24 jun. 2024.

MEDEIROS, Ana Elisabete de Almeida; CHAIM, Giselle Marie Cormier; BARBOSA, Carlos Lázaro Rocha; SOARES, Júlia Lopes. O arquiteto da diplomacia: A trajetória profissional de Olavo Redig de Campos. *13º Seminário*

DOCOMOMO Brasil, Salvador, 2019. Disponível em: <https://docomomobrasil.com/wp-content/uploads/2020/04/110921.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

MENELL, Peter S. Adapting Copyright for the Mashup Generation. *University of Pennsylvania Law Review.* Filadélfia, v. 164, n. 2, p. 441-512, 2016. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9510&context=penn_law_review>. Acesso em: 24 jun. 2024.

NYE, JR., Joseph S. *Soft Power*: The Means to Success in World Politics. Nova York, PublicAffairs, 2004.

PARRADO, Juan Camilo Rodríguez. Gabo y Pelé: el recuerdo que compartieron en la Casa de Nariño por la visita de Luiz Inácio Lula da Silva. *Infobae*, 17 abr. 2024. Disponível em: <https://www.infobae.com/colombia/2024/04/18/gabo-y-pele-el-recuerdo-que-compartieron-en-la-casa-de-narino-por-la-visita-de-luiz-inacio-lula-da-silva>. Acesso em: 24 jun. 2024.

PAVONI, Andrea. Speculating on (the) urban (of) art: (un)siting street art in the age of neoliberal urbanisation. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre, v. 55, p. 51-88, 2019. Disponível em: <https://journals.openedition.org/horizontes/3692>. Acesso em: 24 jun. 2024.

QUEIROZ, Beatriz. Pelé Beijoqueiro: filha promete exposição de arte sobre o jogador. *Metrópoles*, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/entretenimento/pele-beijoqueiro-filha-promete-exposicao-de-arte-sobre-o-jogador>. Acesso em: 24 jun. 2024.

RANDIG, Rodrigo Wiese. Argentina, primeiro país a reconhecer a independência do Brasil. *Cadernos do CHDD*, ano 16, n. 31, p. 499-524, 2017. Brasília: FUNAG. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/artigo-argentina.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2024.

SÁLICHE, Luciano. Pelé y sus besos recorren América latina, una forma de "dar nuevos aires" en tiempos difíciles. *Infobae*, 20 set. 2023. Disponível em: <https://www.infobae.com/cultura/2023/09/21/pele-y-sus-besos-recorren-america-latina-una-forma-de-dar-nuevos-aires-en-tiempos-dificiles>. Acesso em: 24 jun. 2024.

TORRADO, Santiago. El beso de Pelé a Gabriel García Márquez: la postal de la FILBo salta a las calles de Bogotá. *El País*, 1 maio 2024. Disponível em: <https://elpais.com/america-colombia/2024-05-01/el-beso-de-pele-a-gabriel-

garcia-marquez-la-postal-de-la-filbo-salta-a-las-calles-de-bogota.html>. Acesso em: 24 jun. 2024.

VIEIRA, Bianka. Embaixada do Brasil em Buenos Aires expõe "Pelé Beijoqueiro" com Gardel. *Folha de S.Paulo*, Coluna Mônica Bergamo, 19 out. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2023/10/embaixada-do-brasil-em-buenos-aires-expoe-pele-beijoqueiro-com-gardel.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2024.

VIEIRA, Bianka. "Beijo" de Pelé em García Márquez prestigiado por Lula e Petro ganhará as ruas de Bogotá. *Folha de S.Paulo,* Coluna Mônica Bergamo, 18 abr. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2024/04/beijo-de-pele-em-garcia-marquez-prestigiado-por-lula-e-petro-ganhara-as-ruas-de-bogota.shtml>. Acesso em: 24 jun. 2024.

Anexo: Registros da iniciativa em torno de "Pelé Beijoqueiro" em Buenos Aires e Bogotá[16]

"Lambe-lambe" de Pelé com Maradona colado em 2022 no Mercado das Pulgas e utilizado na primeira postagem da Embaixada do Brasil em Buenos Aires em torno da série.

16 Crédito das imagens: Pedro Ivo Souto Dubra, quando não indicado.

Foto superior esquerda: Colagem de "Pelé y Gardel" na Embaixada do Brasil em Buenos Aires.

Foto superior direita: O embaixador Julio Glinternick Bitelli toma a primeira selfie em frente à obra.

Foto inferior esquerda: O correspondente da emissora de TV GloboNews para a América Latina, Ariel Palacios, registra declaração do embaixador Bitelli.

Foto inferior direita: O embaixador Julio Bitelli grava vídeo em que repudia a violência no contexto de partida de futebol entre Fluminense e Boca Juniors, realizada no Rio de Janeiro.

Foto superior esquerda: "Lambe-lambe" instalado na Biblioteca Pública Gabriel García Márquez.

Foto superior direita: "Lambe-lambe" instalado no Parque República Federativa de Brasil, em meio a grafite da colombiana Paula Osorio.

Foto inferior esquerda: Jovens jogadores de futebol do Departamento de Putumayo que fariam intercâmbio esportivo no Clube de Regatas Flamengo posam, após evento na chancelaria colombiana, com um dos "lambe-lambes" colados no Centro Cultural Gabriel García Márquez.

Foto inferior direita: O embaixador do Brasil em Bogotá, Paulo Estivallet de Mesquita, e a obra em exposição na FILBo.

Fotos superiores: Capturas de tela de stories de Instagram do influencer Pedro Pacífico [@book.ster] e da influencer Miranda [@aquela.miranda].

Fotos inferiores: Capturas de tela de postagens do presidente Gustavo Petro e da primeira-dama Verónica Alcocer no Instagram.

Fotos: Capturas de tela de postagens do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da primeira-dama Janja Lula da Silva no Instagram (fotografias de Ricardo Stuckert).

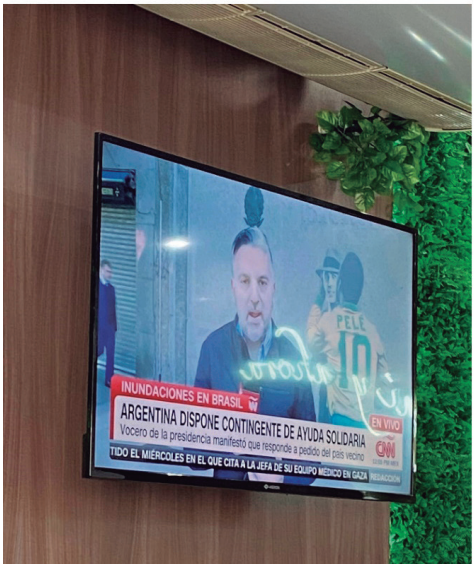


Foto superior esquerda: Captura de tela de entrada ao vivo da correspondente da emissora de TV CNN Brasil para a América Latina, Luciana Taddeo, em Corferias.

Foto superior direita: Captura de tela de reportagem da emissora de TV Record News.

Foto inferior esquerda: Captura de tela de reportagem da emissora de TV CNN en Español, no contexto das inundações no Rio Grande do Sul em maio de 2024 (fotografia de Gabriela Ruggeri).

Foto inferior direita: Capa da edição impressa do jornal *El Espectador* de 18 de abril de 2024.

CUBA E A ZONA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO DE MARIEL

Guilherme Esmanhotto[1]

Resumo

A crise econômica cubana precipitou reformas que promovem investimentos estrangeiros diretos, com destaque para a criação da Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel (ZEDM). A abertura econômica do país traz oportunidades para investidores brasileiros e alternativas para abordar a dívida cubana.

Palavras-chave: Cuba; Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel; ZEDM; investimentos Brasil-Cuba; dívida de Cuba.

1 Diplomata de carreira. Atua na Divisão de Promoção de Investimentos.

1. Introdução

Cuba não parece ser o primeiro país que vem à mente dos investidores quando estes consideram oportunidades de investimentos alhures. As restrições de mercado, as dificuldades impostas pelas sanções americanas e a crise econômica cubana reforçam eventuais percepções negativas do setor privado sobre o ambiente de negócios no país.

Ao largo da atenção do público geral, entretanto, reformas econômicas relevantes vêm sendo conduzidas em Cuba nos últimos anos. A *perestroika* cubana, que parece ganhar momento, representa janela de oportunidade para investidores estabelecerem presença no país em cenário de baixa concorrência e vastos incentivos fiscais.

2. A crise econômica cubana e as reformas econômicas

Durante a Guerra Fria, Cuba manteve estreitos laços econômicos e políticos com a União Soviética (URSS), que se manifestaram por meio de acordos comerciais favoráveis, investimentos substanciais e apoio financeiro. Essa relação permitiu a Cuba acesso a mercado garantido para suas exportações e importação de bens essenciais a preços subsidiados.

Com o fim da URSS, no início dos anos 1990, Cuba enfrentou uma crise econômica severa, frequentemente referida como "Período Especial". A dissolução da URSS significou o fim do apoio econômico e da parceria comercial preferencial que havia sustentado a economia cubana por décadas. Isso resultou em escassez generalizada de bens de consumo e energia, além de uma drástica redução na capacidade de importação do país.

Diante dessa crise, Cuba foi forçada a buscar novas fontes de receita. Uma das respostas mais significativas foi o desenvolvimento do setor turístico, que atraiu investimentos estrangeiros e gerou divisas por algum tempo. O turismo demonstrou, entretanto, ser vulnerável a flutuações globais e regionais decorrentes de crises econômicas internacionais, desastres naturais e pandemias.

Em face do agravamento da crise econômica, o governo cubano viu-se impelido a aprofundar as reformas estruturais. As medidas de revisão da economia cubana compreenderam:

– Lei do Investimento Estrangeiro: A Lei 118/2014, ou Lei do Investimento Estrangeiro, estabelece compromisso do governo cubano com a manutenção dos benefícios fiscais concedidos aos investidores estrangeiros durante todo

o período concessionado. Avaliza-se a venda dos direitos concessionários em moeda livremente conversível. Garante-se, por fim, a livre transferência dos lucros para o exterior, sem a imposição de tributos ou gravames.

– Unificação monetária: Em 1993, Cuba adotou sistema de dupla moeda, permitindo a circulação do dólar americano em paralelo ao peso cubano (CUP). Em 1994, o peso cubano conversível (CUC) foi introduzido com vistas a substituir o dólar. A circulação da moeda americana deixou de ser legal em 2004.

A intenção de unificação das moedas (CUP e CUC) foi oficialmente anunciada em outubro de 2013. A medida foi implementada em janeiro de 2021. Estipulou-se prazo de 6 meses para que os residentes trocassem os pesos conversíveis por pesos cubanos (CUP). O CUP passou a ser a única moeda oficial do país. A taxa cambial foi fixada em US$ 1 para 24 CUP.

– Reconhecimento legal das MPMEs: O Decreto-lei 46/2021 permitiu a criação de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em Cuba. O documento foi promulgado em 29 de julho de 2021 e entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022. Em dois anos de vigência do decreto, mais de 8 mil MPMES foram abertas.

– Zonas Especiais de Desenvolvimento: Em 2011, o Sexto Congresso do Partido Comunista de Cuba aprovou as "Diretrizes da Política Econômica e Social do Partido e da Revolução", que estabeleceram a criação de Zonas Especiais de Desenvolvimento (ZED). As ZEDs visam "estimular a exportação, a substituição efetiva de importações e projetos de alta tecnologia e desenvolvimento local que contribuam com novas fontes de emprego".

Os Decretos-lei 313/2013 e 316/2013 criaram e regulamentaram a primeira ZED, a Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel (ZEDM).

A ZEDM encontra-se adjacente ao Porto de Mariel, na província de Artemisa, a cerca de 45 quilômetros de Havana, em área de 465 quilômetros quadrados.

A administração da ZEDM está a cargo de um escritório subordinado ao Conselho de Ministros de Cuba. A autorização para realizar investimentos na zona é concedida ou pelo diretor geral do Escritório da ZEDM, ou diretamente pelo Conselho de Ministros, no caso dos setores econômicos listados no artigo 11 do Decreto-lei nº 313/2013.

A ZEDM é dividida em nove setores (Setor A – indústria e logística; Setor B – indústria; Setor C – indústria e turismo; Setores D e E – pecuária e silvicultura; Setor F – agricultura e extração mineral; Setor G – indústria, extração mineral e pecuária; Setor H – turismo, agricultura e pecuária; Setor I – agricultura e pecuária). A zona dispõe de armazéns cobertos (46.784 m^2),

abertos (30.000 m²) e refrigerados (8.500 m³). A ZEDM é, ainda, conectada ao território cubano por meio da Rodovia Havana-Pinar del Rio e da Rodovia Pan-Americana. Adicionalmente, desde 2014, uma ferrovia de duplo trilho liga a zona à rede ferroviária do país. Oferecem-se, ainda, escritórios equipados com internet de fibra ótica dentro da ZEDM.

2.1. Investimentos estrangeiros na ZEDM (lista não exaustiva)

Tabela 1. Lista de investimentos estrangeiros na ZEDM

Nome da Empresa	País	Tipo de Capital	Descrição
Richmeat de Cuba	México	Estrangeiro	Inaugurou planta de processamento de carne em janeiro de 2020. Capacidade instalada de 300 toneladas por mês.
Suchel TBV S.A.	Vietnã	Misto	Fábrica com capacidade de produzir 70.000 toneladas por ano de detergente em pó e 20.000 toneladas de detergente líquido. (O Vietnã é o país asiático com maior presença na ZEDM, com capital comprometido superior a US$ 160 milhões.)
Arthis S.A.	Itália	Mista	Colaboração entre a empresa cubana *Industrias Nexus* e a italiana *L.R. Moroni Cellulose Converting Machinery S.r.l.* Fábrica de produção de fraldas descartáveis. Iniciou suas operações em março de 2020.
Profood Service S.A.	Espanha	Estrangeiro	Subsidiária da espanhola *Hotelsa Alimentación S. L.* Iniciou operações em fevereiro de 2019. Fabricação e comercialização de alimentos, bebidas e máquinas dispensadoras para o setor hoteleiro. Produz sucos e coquetéis concentrados, bebidas para coquetelaria, licores, frutas secas, cereais e produtos liofilizados. Além disso, monta máquinas dispensadoras para alguns desses produtos e oferece serviços de manutenção, reparação e substituição desses equipamentos.
RESA CARIBE S.A.	Espanha	Estrangeiro	Empreendimento começou a operar em 2018. Venda, aluguel, montagem e desmontagem de andaimes multidirecionais e motorizados.
Bouygues Construccion Cuba	França	Estrangeiro	Subsidiária da construtora francesa *Bouygues.*
Engimov Caribe	Portugal	Estrangeiro	Subsidiária da construtora portuguesa *Engimov S.A.*

Nome da Empresa	País	Tipo de Capital	Descrição
IncuBIO S.A.	México	Mista	*Joint venture* entre a empresa cubana *CIMAB S.A.* e a mexicana *Neuronic Mexicana S.A. de C.V.* Desenvolve e comercializa produtos de biotecnologia, com destaque para o *NeuroEPO*, um tratamento em desenvolvimento para doenças neurodegenerativas.
BDC TEC S.A	Bélgica	Estrangeiro	Projeto de produção de painéis de comutação elétrica e sensores de temperatura.
Teccomp Caribe, S.A.	Rússia	Mista	*Joint venture* entre Cuba e Rússia, fabrica polímeros de fibras de vidro e resinas. A empresa é formada pela companhia russa *United Composite Technologies* e pela empresa cubana *Simen Aut, S.A.*
Lentes del Caribe	El Salvador	Estrangeiro	Produção, distribuição e comercialização atacadista de produtos oftalmológicos.
ARCO 33 S.A.	Coréia do Sul	Estrangeiro	Produção de seringas descartáveis.
Vidros Mariel S.A.	Itália	Mista	Fábrica de envases de bebidas e conservas. A empresa é formada pela parceria da *Nelson Servizi s.r.l* com a *Quimi AS* e está autorizada a operar em Cuba por 25 anos. Investimento inicial de US$ 90 milhões.
Nescor S.A.	Suíça	Mista	*Joint venture* cubano-suíça. Comercializa café, biscoitos e outros produtos da Nestlé. O investimento inicial foi de US$ 55 milhões.
AGUNSA Mariel S.A.	Chile	Estrangeiro	Serviços de logística portuária.
PASI Mariel Service, S.A.	Alemanha	Estrangeiro	Produção de válvulas industriais, sistemas hidráulicos e pneumáticos.
BRASCUBA	Brasil	Mista	*Joint venture* entre Souza Cruz (Brasil) e Tabacuba (Cuba). A planta começou a operar em maio de 2021. É o maior empreendimento da Zona Especial de Desenvolvimento de Mariel e o principal investimento brasileiro em Cuba, de US$ 116 milhões. A empresa respondia, em 2022, por 63% do mercado cubano de cigarros e contava com mais de 700 empregados na ZEDM.

Fonte: Autoria própria. *Site* oficial da ZEDM e telegrama da Embaixada do Brasil em Havana.

2.2. Legislação, Incentivos Fiscais e Facilidades da ZEDM

A legislação cubana (Decretos 313/2013 e 316/2013 da República de Cuba) estabeleceu regime tributário especial para a ZEDM. Os benefícios incluem:

- Isenção do imposto sobre o rendimento de pessoas jurídicas por 10 anos, prorrogável. Após esse período, aplica-se um imposto de 12%;
- Isenção do imposto aduaneiro para a importação de equipamentos e bens destinados ao investimento na zona;
- Isenção do imposto sobre vendas ou serviços no primeiro ano de operações. Após esse período, aplica-se tributo de 1%;
- Isenção de imposto territorial;
- Procedimentos facilitados para vistos e residência temporária;
- Regime de aprovação rápida dos projetos de investimento. Há apenas duas instâncias regulatórias de aprovação, que devem analisar o projeto em até 60 dias a partir de sua submissão;
- Regime de guichê único, que simplifica as operações aduaneiras.

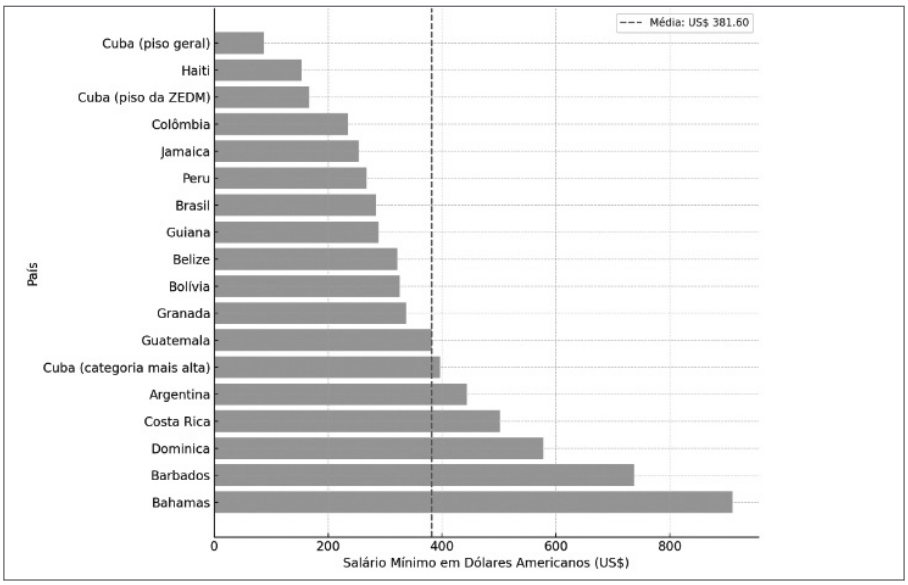
3. Cuba como plataforma de exportação

3.1. Custos laborais

As Resoluções 28 a 46/2020 e 71/2020 do Ministério do Trabalho e Seguridade Social de Cuba estabelecem que o salário-mínimo mensal cubano é de 2.100 CUP (US$ 87,50), calculado com base em uma jornada de trabalho de 44 horas semanais. Definem-se, ainda, 32 escalas salariais. O salário para a categoria mais alta (XXXII) é fixado em 9.510 CUP (US$ 396,25).

A Resolução 78/2021 estipula, por sua vez, salário-mínimo 1,9 vezes maior (US$ 166,25) na ZEDM. A agência responsável pela zona negocia os salários diretamente com os investidores, seleciona os funcionários e repassa 80% da remuneração aos empregados.

Gráfico 1. Salário-mínimo em dólares americanos (US$)



Fonte: Autoria própria. Resoluções 28 a 46/2020, 71/2020 e 78/2021 do Ministério do Trabalho e Seguridade Social da República de Cuba, Decreto 11.864/2023 da República Federativa do Brasil e ILOSTAT. A lista de países baseou-se na disponibilidade de dados no ILOSTAT. Os dados referentes ao salário-mínimo brasileiro foram atualizados de acordo com o último reajuste e a taxa de câmbio de 08/02/2024.)

Os níveis salariais de Cuba são destacadamente baixos no comparativo regional. O salário-mínimo geral e aquele da ZEDM correspondem, respectivamente, a 23% e 44% da média dos pisos dos países analisados. O piso geral cubano é o menor entre os Estados examinados, e o piso da ZEDM só é maior que a remuneração mínima haitiana. Notavelmente, o salário correspondente à categoria XXXII, que se encontra no topo da escala salarial cubana, excede apenas modestamente a média dos pisos salariais regionais. Os baixos custos laborais cubanos parecem traduzir o potencial significativo de atração de investimentos.

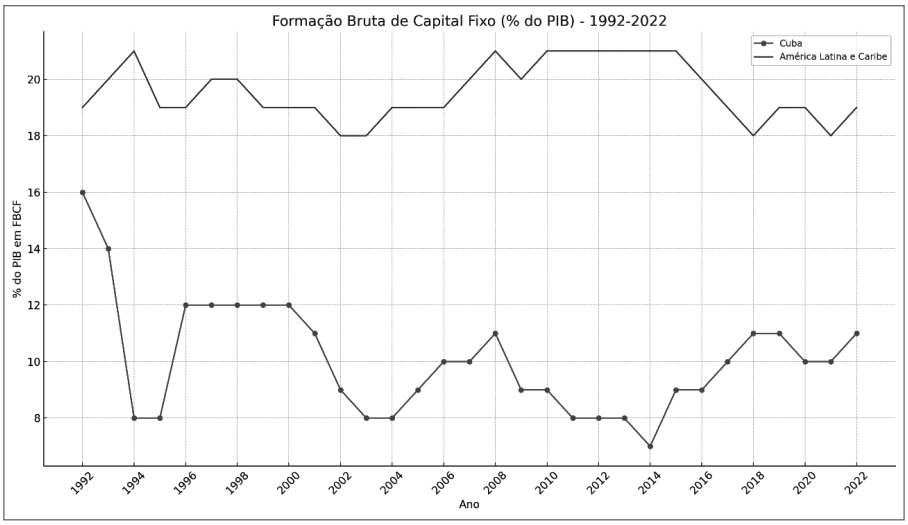
3.2. Produtividade laboral

A produtividade laboral cubana registra-se inferior à média da América Latina. Em 2023, o PIB por hora trabalhada foi de US$ 17,88 em Cuba, em contraste com média regional de US$ 19,48 (*ILOSTAT*).

Por sua vez, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) cubana tem defasagem significativa em relação à média latino-americana. Entre 1992 e 2022, a média

da FBCF de Cuba correspondeu a 10,03% do PIB, comparativamente à média de 19,48% para a América Latina e o Caribe.

Gráfico 2. Formação bruta de capital fixo (% do PIB): 1992-2022



Fonte: Autoria própria. Base de dados do Banco Mundial.

A FBCF mede o total de investimentos realizados em bens de capital fixo dentro de uma economia em período determinado. Esses bens de capital fixo incluem máquinas, equipamentos e infraestruturas necessárias para a produção de bens e serviços, excluindo-se as variações de inventários e ativos intangíveis.

A FBCF é crucial para a expansão da capacidade produtiva de um país, pois fornece os meios físicos necessários para a produção. Um aumento na FBCF sugere um fortalecimento da base produtiva de uma economia, o que, por sua vez, pode levar a um crescimento sustentado da produtividade laboral. Isso ocorre porque investimentos em capital fixo permitem que os trabalhadores produzam mais bens e serviços por unidade de tempo trabalhado.

A constatação de que a produtividade laboral em Cuba se mantém próxima da média da América Latina e Caribe, apesar de FBCF significativamente inferior, sugere potencial produtivo significativo da força de trabalho cubana, ainda não plenamente aproveitado. Tal capacidade tende a ser destravada a partir da recomposição do capital fixo do país, por meio da atração de investimentos estrangeiros diretos.

3.3. Indicadores de saúde e educação

Cuba tem índices de saúde e educação relativamente avançados para a América Latina e o Caribe. O país apresenta baixa evasão escolar, alta alfabetização, extensa cobertura vacinal, baixa mortalidade infantil e expectativa de vida superior à média da região. Em proporção do PIB, os investimentos de Cuba em saúde e educação são substancialmente maiores (23,99%) que os latino-americanos (13,23%).

Tabela 2. Comparativo de indicadores de educação e saúde entre Cuba e a América Latina e o Caribe

Indicadores de educação e saúde	Cuba	América Latina e Caribe
Alfabetização Adulta (2021)	100%	94%
Persistência até a última série do ensino fundamental (2021)	94%	88%
Investimento em Educação (% do PIB, 2020)	11,5	4,6
Expectativa de Vida (anos, 2021)	74	72
Mortalidade Infantil (por 1.000 nascimentos, 2021)	4	14
Cobertura de Imunização, DPT (% de crianças 12-23 meses, 2021)	99	75
Mortalidade Materna (por 100.000 nascimentos, 2020)	39	88
Investimento em Saúde (% do PIB, 2020)	12,49	8,63

Fonte: Autoria própria. Base de dados do Banco Mundial.

Para além dos evidentes benefícios sociais, a presença de sistemas de saúde e educação de amplo acesso contribui para a redução de custos laborais não salariais, como afastamentos por motivo de saúde, contratação de planos de saúde complementares privados, pagamento de auxílio-educação etc.

4. A localização estratégica da ilha

4.1. Canal do Panamá

O Canal do Panamá conecta mais de 140 rotas marítimas e 1.700 portos em 160 países. Em 2022, o canal registrou total de 14.239 trânsitos com transporte de 291 milhões de toneladas de mercadorias e geração de pedágios de US$ 3,02 bilhões.

As principais rotas comerciais com tráfego na via de navegação panamenha são:

- Costa Leste dos EUA a Ásia;
- Costa Leste dos EUA a Costa Oeste da América do Sul;
- Europa a Costa Oeste da América do Sul;
- Costa Leste dos EUA a Costa Oeste da América Central;
- Costa a Costa da América do Sul.

O Porto de Mariel está a cerca de 1.500 quilômetros do canal, encontrando-se em ponto intermediário estratégico para os navios provenientes da Europa e da Costa Leste Americana. As obras de ampliação do Porto de Mariel levaram em consideração a proximidade com o canal e habilitaram Mariel a receber as embarcações *neo-Panamax*. A capacidade de acomodar navios *neo-Panamax* é considerada uma vantagem econômica significativa para os portos, pois permite a circulação de navios maiores, sem necessidade de transbordo para embarcações menores.

4.2. Cuba-EUA: um oceano chamado embargo econômico

Tabela 3. Embargo econômico dos Estados Unidos contra Cuba

Administração	Período	Medidas
Dwight Eisenhower	1953-1961	Cortes nas importações de açúcar cubano e nas exportações americanas
John F. Kennedy	1961-1963	Embargo econômico total e proibição de viagens
Ronald Reagan	1981-1989	Inclusão de Cuba na lista de financiadores do terrorismo
George H. Bush	1989-1993	Lei *Torricelli*: Proibição de subsidiárias de empresas americanas de fazerem negócios com Cuba. Embarcações que entrem em portos cubanos não podem, em até 180 dias após a partida desse porto, carregar ou descarregar nos Estados Unidos
Bill Clinton	1993-2001	Lei *Helms-Burton*: Possibilidade de que cidadãos americanos processem empresas alegadamente beneficiadas pela nacionalização de bens americanos após a Revolução de 1959.
Barack Obama	2009-2017	Suavização das restrições de viagem. Esforço conjunto para normalizar relações diplomáticas. Retirada de Cuba da lista de financiadores do terrorismo
Donald Trump	2017-2021	Nova inclusão de Cuba na lista de financiadores do terrorismo. Retorno das restrições de viagem. Operacionalização do Título III da Lei *Helms-Burton*
Joe Biden	2021-presente	Continuidade da inclusão de Cuba na lista de financiadores do terrorismo

Fonte: Autoria própria. Council on Foreign Relations.

O embargo econômico dos EUA a Cuba é um dos mais longos da história moderna.

No plano internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) vem aprovando resoluções contra o embargo econômico desde 1992. Em 2023, pela 31ª vez consecutiva, a AGNU ratificou resolução contrária às sanções. A medida foi aprovada com expressiva maioria de 187 votos (somente EUA e Israel votaram contra).

No contexto regional, a 7ª Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) aprovou, em 2023, a Declaração de Buenos Aires, em que se reitera o chamado da AGNU para o fim das sanções econômicas americanas à ilha, com ênfase ao pedido de retirada de Cuba da lista de financiadores do terrorismo.

A distância entre Cuba e a Flórida é de cerca de 145 quilômetros. Os Estados Unidos importam, anualmente, US$ 3,88 trilhões (2022). Esse valor é 46 vezes maior que o PIB de Cuba e 493 vezes maior que o total das exportações cubanas. Um *market share* de somente 0,1% das importações americanas representaria, para Cuba, expansão de 4,6% do seu PIB e crescimento de 49,3% das suas exportações. A título de comparação, a República Dominicana respondia, em 2021, por 0,24% das importações dos EUA (Observatory of Economic Complexity, MIT Media Lab).

Investidores com interesse em Cuba não deveriam negligenciar a possibilidade de suspensão das sanções econômicas, desencadeada por mudanças políticas em qualquer um dos países envolvidos, e a escala dos benefícios econômicos advindos de eventual interrupção do embargo.

Em cenário em que as sanções econômicas e as tensões bilaterais persistem, é crucial reconhecer o papel estratégico de Cuba, dada sua proximidade geográfica com os Estados Unidos e a autonomia de sua política externa em relação àquele país. Para países como Rússia e China, a aproximação com Cuba pode servir como contrapeso significativo à influência americana em suas respectivas esferas de interesse. Tal condição estratégica pode, por sua vez, render consideráveis benefícios econômicos para a ilha, similares aos colhidos durante a Guerra Fria (é notável, nesse contexto, que o suporte econômico fornecido pela URSS a Cuba tenha sido o triplo das subvenções da Aliança para o Progresso para toda a América Latina).

5. A dívida com o Brasil

Entre 1998 e 2017, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desembolsou aproximadamente US$ 10,5 bilhões para apoiar a exportação de serviços brasileiros. Dentro desse montante, os financiamentos referentes a empreendimentos em Cuba foram de US$ 656 milhões, alocados para o projeto de expansão e modernização do Porto de Mariel.

Em janeiro de 2008, assinou-se um Memorando de Cooperação Econômica que amparou a concessão de crédito oficial brasileiro à primeira fase do projeto do Porto de Mariel. O financiamento das obras de Mariel foi dividido em cinco tranches. A última parcela do financiamento foi realizada em 2013. A operação foi coberta pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE). A obra de ampliação do porto (Terminal de Contêineres de Mariel) foi entregue em 2014.

O FGE, instituído pela Lei nº 9.818 de 23 de agosto de 1999, é um mecanismo contábil do Ministério da Fazenda destinado a oferecer cobertura de garantia pela União em operações de Seguro de Crédito à Exportação (SCE). Esse seguro visa proteger as exportações brasileiras contra riscos comerciais, políticos e extraordinários em operações de crédito à exportação. O Decreto 3.937/97, com alterações subsequentes, regulamenta o SCE, as seguradoras envolvidas, a garantia da União e o FGE. A Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF), criada pelo Decreto nº 7.976, de 2013, é a entidade responsável pela execução dos serviços relacionados ao SCE suportados pelo FGE.

O capital inicial do FGE proveio da transferência de ações preferenciais nominativas do Banco do Brasil S.A. e da Telebrás, totalizando 99,2 bilhões de ações. Os recursos do FGE incluem, atualmente: rendimentos de alienação de ações, reversão de saldos, dividendos, resultados de aplicações financeiras, comissões de garantia e dotações orçamentárias da União. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) atua como gestor do FGE, conforme estabelecido pelo artigo 8º da Lei 9.818/99 e ratificado pelo Decreto nº 4.929 de 23 de dezembro de 2003.

A situação atual do passivo de Cuba com o BNDES é a seguinte:

- US$ 372 milhões de dólares em dívida a vencer;
- US$ 273 milhões de *default* já indenizados pelo Fundo de Garantia à Exportação (FGE); e
- US$ 11 milhões de *default* ainda não indenizados pelo FGE.

Cuba encontra-se em atraso com outros credores além do Brasil. Em 2015, o Clube de Paris havia negociado acordo que envolvia o perdão

de US$ 8,5 bilhões dos US$ 11,1 bilhões de atrasos cubanos e extensão do cronograma de pagamento da dívida até 2033.

A dificuldade de recuperar os empréstimos concedidos a Cuba indica a necessidade de se considerar alternativas, como a conversão da dívida cubana em participação societária.

6. Convertendo dívida em *equity*

A conversão em participação societária beneficia duplamente o país devedor, ao aliviar sua dívida e atrair investimentos estrangeiros. Os credores, por sua vez, podem converter a dívida em participação direta, adquirindo participações em empresas a um custo descontado em relação ao investimento direto convencional, ou vendê-la no mercado secundário a outros investidores interessados.

Vários países da América Latina utilizaram essa estratégia ao longo dos anos 1980 e 1990.

– Brasil: Em 1983, com o início da crise da dívida, houve as primeiras conversões de dívida em participações societárias. Nesse ano, como parte de um amplo pacote de reestruturação, vários credores revenderam seus empréstimos, transferindo-os para empresas que planejavam investir no Brasil. Entre 1983 e 1987, quase US$ 2 bilhões da dívida externa brasileira foram convertidos em participações societárias. Em fevereiro de 1988, um novo esquema foi introduzido com o objetivo de ampliar o volume de transações, resultando na redução da dívida externa em mais de US$ 500 milhões nos primeiros três meses de operação.

– Argentina: No final de 1984, a Argentina também começou a realizar trocas de dívida por participação societária. O esquema argentino assumiu forma diferente do brasileiro. As autoridades argentinas emitiram notas promissórias (Bonods) para a dívida coberta pelo pacote e, em seguida, permitiram a conversão dessas notas em participações societárias.

Esse arranjo foi descontinuado antes do final de 1985, após cerca de US$ 500 milhões em dívida terem sido convertidos. Em junho de 1987, as autoridades argentinas introduziram um novo esquema de conversão. Até outubro de 1988, cerca de US$ 325 milhões de dívida foram convertidos com um desconto médio de 50,6%.

– Chile: em maio de 1985, o Banco Central do Chile realizava leilões mensais nos quais os bancos locais disputavam o direito de realizar transações

para converter uma quantidade específica limitada de dívida externa em moeda doméstica.

Esses bancos locais atuavam como agentes ao auxiliar os credores de dívida externa a convertê-la em dinheiro ou ativos denominados em pesos chilenos, que poderiam ser posteriormente revendidos. Os recursos provenientes dessas conversões de dívida em participação societária podiam ser usados para o pagamento de dívidas a instituições financeiras locais, aquisição de ativos dessas instituições ou investimentos.

Em determinadas condições, os recursos também podiam ser utilizados para adquirir participações em empresas locais sem passar pelo processo de concorrência pública.

Em setembro de 1987, o Banco Central do Chile anunciou uma extensão do esquema para permitir a formação de sociedades de investimento estrangeiras, cujos fundos, obtidos por meio da compra da dívida com desconto, poderiam ser investidos em uma variedade de ações e instrumentos financeiros chilenos.

As sociedades de investimento eram obrigadas a manter 60% de suas carteiras em ações, enquanto o restante poderia ser investido em títulos locais ou outros instrumentos financeiros. Não se permitia a nenhuma sociedade deter a maioria das ações de uma empresa.

– México: Em 1986, o país introduziu um esquema de troca de dívida por participação societária. Até a suspensão do esquema, em novembro de 1987, o Banco do México tinha o poder de resgatar dívida pública em moeda estrangeira com desconto relacionado à utilidade percebida para a economia do investimento proposto.

O Banco do México ofereceria comprar títulos de dívida mexicanos pelo valor nominal quando a moeda doméstica fosse usada para adquirir empresas estatais; a 95% do valor nominal quando fosse usado para investimento que criasse novos empregos e introduzisse nova tecnologia em uma empresa que exportasse 80% ou mais de sua produção; e a outras frações do valor nominal, chegando a 75%.

– Venezuela*:* Em abril de 1987, as autoridades venezuelanas emitiram uma série de regras que abrangiam a conversão de dívida externa pública em investimento direto estrangeiro. Essencialmente, a conversão poderia ser autorizada se os recursos fossem investidos em indústrias de substituição de importações ou voltadas para a exportação, ou em indústrias de um dos 11 setores prioritários designados pelo governo venezuelano. Os recursos também poderiam ser usados para investir em empresas em risco de falência.

As regras limitavam as remessas de lucros a um máximo de 10% da dívida convertida durante os primeiros três anos e a 20% mais a taxa LIBOR

posteriormente. Não era permitida a repatriação de capital proveniente de participações societárias convertidas nos primeiros cinco anos; depois desse período, a repatriação poderia ser feita em oito parcelas anuais iguais.

A conversão da dívida em participação permitiria a Cuba saldar seus passivos em cenário de escassez de divisas internacionais. A atração de investimentos estrangeiros para a ilha poderia, ainda, contribuir para a recomposição de seu capital fixo, defasado há quase três décadas. Essa abordagem reabilitaria, por fim, a posição de Cuba perante instituições financeiras brasileiras, possibilitando acesso a futuros financiamentos.

Do lado brasileiro, a conversão possibilitaria a participação em ativos cubanos com potencial de valorização a longo prazo, conforme argumentado neste artigo.

Ainda, em razão da grave crise econômica de Cuba, a conversão da dívida em *equity* talvez seja oportunidade ímpar de compensar os prejuízos do *default*.

A participação societária poderia ser complementada por uma parcela fixa das receitas anuais geradas pelos ativos cubanos oferecidos. Tal estrutura permitiria aos credores obter compensações não apenas na forma de participação societária, mas também por meio de receitas operacionais contínuas. Ainda, para mitigar riscos e garantir um retorno mínimo aos credores, um mecanismo de gatilho baseado nas receitas anuais poderia ser estabelecido. Se as receitas anuais caíssem abaixo de um limiar previamente acordado, a participação societária dos credores aumentaria automaticamente. Esse ajuste na participação asseguraria que os credores recebessem compensação adequada, mesmo em cenário de baixo desempenho financeiro do ativo.

Tal modelo de conversão de dívida em *equity* seria apoiado por princípios de financiamento estruturado, em que o foco está na geração de fluxos de caixa operacionais como fonte primária de pagamento da dívida. A inclusão de cláusulas de ajuste de *equity* baseadas no desempenho financeiro proporcionaria um equilíbrio entre os interesses dos credores e os do devedor, promovendo a sustentabilidade financeira do projeto e minimizando o risco de novo *default*.

A securitização da dívida permitiria, por sua vez, a revenda da dívida a financiadores privados. Essa estratégia envolveria as seguintes etapas:

– Reestruturação da dívida*:* A reestruturação da dívida incluiria a conversão do débito em participação societária e, possivelmente, a introdução de mecanismos de pagamento vinculados a uma porcentagem das receitas dos ativos cubanos. Caberia definir, em comum acordo com Cuba, quais ativos cubanos teriam participação societária disponibilizada.

– Criação de instrumentos financeiros: A dívida reestruturada seria então agrupada em uma ou mais entidades legais, como emissões de debêntures

conversíveis ou instrumentos híbridos equivalentes detidos por veículos de participação. Esses instrumentos seriam desenhados para atrair diferentes perfis de investidores, com cotas que refletissem diferentes níveis de risco e retorno, baseados, por exemplo, na senioridade dos créditos ou na expectativa de receitas dos ativos.

– Registro e regulamentação: Os novos instrumentos financeiros seriam registrados junto aos órgãos reguladores competentes, garantindo transparência e segurança jurídica para os investidores. Isso incluiria a divulgação de informações detalhadas sobre a dívida, das condições de conversão, dos direitos dos cotistas e das projeções de receita dos ativos.

– Comercialização dos títulos: Finalmente, as cotas ou debêntures seriam oferecidas ao mercado. Estratégias de venda poderiam incluir *roadshow*s para investidores institucionais, marketing para o público em geral e negociações diretas com grandes investidores privados.

A securitização teria a vantagem de permitir ao governo e ao BNDES que os recursos financeiros recuperados fossem realocados em novos projetos ou na amortização de outras obrigações no curto prazo.

Alternativamente, se os credores decidissem por adquirir participação societária direta, abrindo mão da securitização, essa abordagem ofereceria a vantagem de longo prazo de colaboração ativa do governo brasileiro na governança de ativos cubanos estratégicos, como o Porto de Mariel (a transformação da dívida em participação em Mariel estaria, aliás, alinhada com a destinação dos empréstimos do BNDES, que desempenharam um papel fundamental na expansão da infraestrutura desse embarcadouro).

Por fim, essa contribuição deliberativa poderia favorecer políticas que privilegiassem a posição do Brasil e dos investidores brasileiros na ilha. Tal estratégia promoveria colaboração mais estreita entre os dois países sob a égide aparente de transformações econômicas e relevância renovada de Cuba nas disputas geopolíticas globais.

Referências

ADRIANOPLE Group. *Perfil da Zona*: Zona de Processamento de Exportação de Mariel (ZPE). Disponível em: <https://www.adrianoplegroup.com/post/zone-profile-mariel-sez>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Cobertura de imunização para difteria, tétano e coqueluche (DTP) – Cuba, América Latina & Caribe*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.IMM.IDPT?locations=CU-ZJ>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Expectativa de vida ao nascer - Cuba, América Latina & Caribe*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=CU-ZJ>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Exportações de bens e serviços (dólares constantes de 2015) - Cuba*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.KD?locations=CU>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Formação Bruta de Capital Fixo (% do PIB) – Cuba, América Latina e Caribe, 1992-2022*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS?end=2022&locations=CU-ZJ&start=1992>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Gasto do governo com educação, total (% do PIB) – Cuba, América Latina & Caribe*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=CU-ZJ>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Gastos totais com saúde como percentual do PIB – Cuba, América Latina & Caribe*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=CU-ZJ>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Indicadores de alfabetização, (%), Cuba, América Latina e Caribe*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.ADT.LITR.ZS?locations=CU-ZJ>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *PIB (dólares constantes de 2015) – Cuba*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?locations=CU>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Persistência até o último ano do ensino primário, total (% da coorte) – Cuba, América Latina & Caribe*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.PRSL.ZS?locations=CU-ZJ>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos) – Cuba, América Latina & Caribe*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.IMRT.IN?locations=CU-ZJ>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Mundial. *Taxa de mortalidade materna – Cuba, América Latina & Caribe*. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.MMRT?locations=CU-ZJ>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BANCO Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). *Apoio à exportação de serviços de engenharia*. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/consulta-operacoes-bndes/contratos-exportacao-bens-servicos-engenharia>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BANCO Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). *O BNDES e as exportações de serviços*. BNDES Aberto. Disponível em: <https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/exportacao/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.864, de 27 de dezembro de 2023. Dispõe sobre o valor do salário-mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, 27 dez. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11864.htm>. Acesso em: 9 fev. 2024.

Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Declaração de Buenos Aires. VII Cúpula de Chefes de Estado e de Governo. Buenos Aires, 24 de janeiro de 2023.

CONSELHO de Relações Exteriores (Council on Foreign Relations). *Relações EUA-Cuba*. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/us-cuba-relations>. Acesso em: 7 fev. 2024.

CUBA. Conselho de Estado. Decreto-lei nº 46, de 2021. Sobre as micro, pequenas e médias empresas. Gazeta Oficial, Havana, nº 94, ordinária, 2021. Disponível em: <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/decreto-ley-46-de-2021-de-consejo-de-estado>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CUBA. Gazeta Oficial nº 26 Extraordinária de 2013, Decretos-lei 313/2013 e 316/2013. Disponível em: <https://www.gob.cu/gaceta-oficial>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CUBA. Ministério de Comércio Exterior e Investimento Estrangeiro. Decreto-lei nº 118. Disponível em: <https://www.mincex.gob.cu/files/Decreto_Ley_No.118_ESP.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CUBA. Ministério do Trabalho e Seguridade Social. Resolução nº 78/2021. Gazeta Oficial da República de Cuba, GOC-2021-927-EX87. Acesso em: 8 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-ex87.pdf>.

DHL Global Forwading. *Infográfico de Tamanhos de Carga*. Disponível em: <https://www.dhl.com/content/dam/dhl/global/dhl-global-forwarding/documents/pdf/glo-dgf-cargo-sizes-infographic.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.

EFFROS, Robert C. *Questões Legais Atuais Afetando Bancos Centrais*, v. II. Disponível em: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557753069/front-1.xml>. Acesso em 15 fev. 2024.

ESTADOS Unidos. *Representante Comercial dos Estados Unidos (USTR)*. Países e Regiões. Disponível em: <https://ustr.gov/countries-regions>. Acesso em: 8 fev. 2024.

GEORGIA Tech Panama Logistics Innovation and Research Center. *Estatísticas do Canal do Panamá*. Disponível em: <https://logistics.gatech.pa/en/logistics-platform/logistics-assets/panama-canal/main-features-panama-canal/statistics/>. Acesso em: 7 fev. 2024.

GRANMA. *Assembleia Nacional do Poder Popular*. 2014. Disponível em: <https://www.granma.cu/cuba/2014-04-16/asamblea-nacional-del-poder-popular>. Acesso em: 25 jan. 2024.

MESA-LAGO, Carmelo. Briefing on Cuba 2020. *FIU Cuba Research Institute*, 2020. Disponível em: <https://cri.fiu.edu/research/briefings-on-cuba/carmelo-mesa-lago-briefing-on-cuba-2020.pdf>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

OBSERVATORY of Economic Complexity (OEC). *Comércio entre Estados Unidos e República Dominicana*. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/usa/partner/dom>. Acesso em: 9 fev. 2024.

OBSERVATORY of Economic Complexity (OEC). *Comércio dos Estados Unidos*. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/usa>. Acesso em: 9 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. *Assembleia Geral conclui consideração do embargo a Cuba com adoção de resolução instando os Estados a revogar leis que impedem o comércio, navegação*. 2 nov. 2023. Disponível em: <https://press.un.org/en/2023/ga12554.doc.htm>. Acesso em: 9 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho (OIT). *Tópicos:* Produtividade laboral. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/topics/labour-productivity/>. Acesso em: 6 fev. 2024.

ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho (OIT). *Tópicos:* Salários. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/topics/wages/>. Acesso em: 8 fev. 2024.

PARTIDO Comunista de Cuba. *VI Congresso do Partido Comunista de Cuba:* Diretrizes da Política Econômica e Social do Partido e a Revolução. Disponível em: <http://cuba.cu/gobierno/documentos/2011/por/l160711p.html>. Acesso em: 25 jan. 2024.

REUTERS. *Western creditors, Cuba pledge to salvage debt deal.* Disponível em: <https://www.reuters.com/world/americas/western-creditors-cuba-pledge-salvage-debt-deal-2023-09-01/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

YAFFE, Helen. *Dia Zero:* como e por que Cuba unificou seu sistema de moeda dupla. 2021. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2021/02/10/day-zero-how-and-why-cuba-unified-its-dual-currency-system/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. Aprovação para o Estabelecimento da RIMCO Caribe, LLC. ZED Mariel. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/approval-establishment-rimco-caribe-llc-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. ARCO 33 S.A. Primeiro Usuário Coreano. ZED Mariel. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/arco-33-sa-first-korean-user-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Aprovada AGUNSA Mariel S.A. como usuária da ZEDM*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/noticias/aprobada-agunsa-mariel-sa-como-usuario-de-la-zedm>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *BDC INTERNATIONAL investe em dois novos projetos em ZED MARIEL*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/bdc-international-invests-two-new-projects-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Bouygues Construction estabelece subsidiária em ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/bouygues-construction-establishes-subsidiary-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Brascuba investirá em nova planta em ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/brascuba-invest-new-plant-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *CIMAB S.A. e Neuronic Mexicana S.A. de C.V. anunciam hoje a criação da IncuBIO S.A*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/cimab-sa-and-neuronic-mexicana-sa-de-cvare-announcing-today-creation-incubio-sa>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Engimov Caribe s.A. aprovada como usuária de ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/engimov-caribe-sa-approved-user-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Primeira pedra da NESCOR S.A. colocada em ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/first-stone-nescor-sa-laid-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Primeira Joint Venture Cubano-Russa aprovada em ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/first-cuban-russian-joint-venture-approved-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Lentes del Caribe S.A. novo usuário de ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/lentes-del-caribe-sa-new-user-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Profood Service S.A. inicia operações em ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/profood-service-sa-starts-operations-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Richmeat de Cuba:* Fábrica aberta em ZED Mariel. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/en/news/richmeat-de-cuba-plant-opened-zed-mariel>. Acesso em: 9 fev. 2024.

ZED Mariel. *Resa Caribe avança a bom ritmo.* Disponível em: <https://www.zedmariel.com/noticias/resa-caribe-avanza-buen-ritmo>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Se amplía la presencia de inversiones vietnamitas en la ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/noticias/se-amplia-la-presencia-de-inversiones-vietnamitas-en-la-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Suchel TBV, S.A. aprovada como empresa mista em ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/noticias/suchel-tbv-sa-aprobada-como-empresa-mixta-en-la-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Vidrios Mariel S.A., aprovada como Empresa Mista em ZED Mariel*. Disponível em: <https://www.zedmariel.com/noticias/vidrios-mariel-sa-aprobada-como-empresa-mixta-en-la-zed-mariel>. Acesso em: 25 jan. 2024.

ZED Mariel. *Um bom início da empresa Industria Arthis S.A. assegura um futuro promissor.* Disponível em: <https://www.zedmariel.com/noticias/buen-inicio-de-la-empresa-industria-arthis-sa-asegura-un-futuro-promisorio>. Acesso em: 25 jan. 2024.

20 ANOS NA UNIÃO EUROPEIA

Embaixadores de países da União Europeia

Resumo

No dia 1º de maio de 2004, a UE testemunhou a sua maior expansão até a data, com a adesão de 10 países candidatos da Europa Central e Oriental. E neste artigo, escrito por chefes de missão de 9 destes 10 países, é apresentada uma visão personalizada de como a União Europeia moldou e transformou cada uma destas nações ao longo de duas décadas, transformando-as econômica e socialmente. A expansão é uma prova do sucesso da UE. Com cada onda de expansão, a União tem sido reforçada pelos perfis e contribuições únicos de cada um dos seus membros atuais, e uma expansão maior servirá apenas para fortalecer a nossa União. A adesão à UE proporcionou prosperidade às pessoas, criando um ambiente no qual as economias podem crescer, promovendo democracia, igualdade e inclusão, e combatendo a pobreza.

Palavras-chave: União Europeia; expansão; 20 anos; democracia; prosperidade.

1. Irlanda

No dia 1º de maio de 2004, a UE testemunhou a sua maior expansão até a data, com a adesão de 10 países candidatos da Europa Central e Oriental. A Irlanda teve muito orgulho em recepcionar a cerimônia de boas-vindas em Dublin, durante a sua presidência do Conselho da União Europeia, naquele que ficou conhecido como o "Dia das Boas-Vindas". O Governo organizou um evento de grande escala, realizado em Áras an Uachtaráin para marcar a ocasião, e organizou uma celebração em nível nacional, unindo vilas e cidades de todo o país com um dos novos Estados-membros.

A Irlanda é uma forte apoiadora do processo de expansão da UE, tendo se beneficiado da primeira expansão da UE e, 51 anos depois, o nosso país está quase irreconhecível em relação ao que já foi. As mudanças econômicas, sociais e políticas ao longo das últimas cinco décadas foram nada menos que sísmicas. Quando a Irlanda aderiu às Comunidades Europeias, era um dos países mais pobres da Europa Ocidental. A nossa voz, tal como era, era pequena: num mundo dominado por grandes Estados, uma ilha pequena e relativamente pobre ao largo da costa da Europa tinha poucas formas de se fazer ouvir. A adesão à UE amplificou a nossa voz na cena mundial.

A expansão é uma prova do sucesso da UE. Com cada onda de expansão, a União tem sido reforçada pelos perfis e contribuições únicas de cada um dos seus membros atuais, e uma expansão maior servirá apenas para fortalecer a nossa União. A adesão à UE proporcionou prosperidade às pessoas, criando um ambiente onde as economias podem crescer e as pessoas prosperarem, promoveu a democracia e a igualdade, combatendo a pobreza e a inclusão.

Fiona Flood[1]
Embaixadora da Irlanda no Brasil

2. Chipre

O governo da República de Chipre celebrou um Acordo de Associação com a CEE em 1972, avançando progressivamente os laços comerciais e econômicos, culminando numa União Aduaneira no espaço de uma década. Os protocolos subsequentes facilitaram a cooperação financeira e técnica, com

1 Embaixadora da Irlanda no Brasil e Embaixadora Designada na Guiana, Suriname e Caricom. Formada em Línguas e Marketing Internacional pela Dublin City University e mestre em Inovação no Setor Público pela Universidade de Ulster.

uma ajuda significativa dirigida às infraestruturas e aos setores produtivos, incluindo projetos bicomunitários. Chipre prosseguiu uma estratégia de pré-adesão rumo à adesão à UE, empenhando-se na harmonização da legislação e participando em programas da UE. Apesar dos desafios, as negociações de adesão começaram em 1998, levando Chipre e outros nove países candidatos a serem admitidos como membros de pleno direito da UE em 2004. Sendo assim, o Chipre ratificou o Tratado de Adesão em 2003, aderindo oficialmente à UE em 1º de maio de 2004, e mais tarde, em 2008, adotou o euro como a sua moeda nacional, solidificando a sua integração à União Europeia.

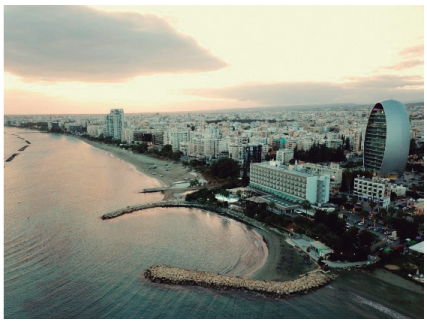
Chipre funciona como uma república representativa presidencial unitária, com o presidente ocupando os cargos de chefe de Estado e de chefe de Governo, enquanto o poder executivo é executado pelo governo. A autoridade legislativa é partilhada entre o governo e o parlamento, e o poder judicial permanece independente dos poderes executivo e legislativo. As eleições presidenciais mais recentes, realizadas em 12 de fevereiro de 2023, viram Nikos Christodoulides eleito para um mandato de cinco anos, concorrendo com uma plataforma que enfatizava a unidade e uma visão para resolver a divisão de longa data da ilha. O complexo cenário político de Chipre é moldado pela sua história de divisão, decorrente da invasão turca de 1974, o que levou ao estabelecimento de uma partição de fato que persiste até hoje, fazendo de Nicósia a última capital dividida do mundo.

Apesar das conversações de paz mediadas pela ONU, Chipre continua dividido entre o sul, controlado pelos cipriotas gregos, e a chamada República Turca do Norte de Chipre, reconhecida apenas pela Turquia. As negociações começaram em 1975, visando uma federação independente, bizonal e bicomunal, mas enfrentaram obstáculos, como a insistência cipriota turca no reconhecimento de um Estado separado. Os esforços em 2002, 2004 e 2006 mostraram algum progresso, mas os referendos em 2004 foram rejeitados pelos cipriotas gregos devido a preocupações com a retirada das tropas e com os direitos de propriedade. Apesar de desenvolvimentos positivos ocasionais, as recentes ações da Turquia em Varosha e a insistência na igualdade de estatuto para "dois Estados" complicaram os esforços liderados pela ONU para negociações significativas.

A solução para a questão de Chipre é procurada através de conversações de paz mediadas pela ONU, visando uma resolução abrangente e duradoura alinhada com as resoluções da ONU. O objetivo é transformar o Estado unitário numa federação bicomunitária e bizonal, com soberania única, cidadania e personalidade internacional, garantindo a igualdade política conforme descrito nas resoluções relevantes do Conselho de Segurança da ONU. A solução exige

a retirada total das tropas estrangeiras, a abolição do sistema de garantia, a remoção dos colonos e a proteção dos direitos humanos para todos os cipriotas. Deve também manter a unidade do Estado, das instituições, da sociedade e da economia, alinhando-se simultaneamente com os princípios da União Europeia. A visão é a de um Chipre livre e reunificado, que promova a coexistência pacífica e a prosperidade para todos os seus cidadãos, servindo como um farol de estabilidade, paz e segurança no Mediterrâneo Oriental.

Chipre é um destino atraente para profissionais e investidores, ostentando um estilo de vida sereno e perspectivas promissoras em vários setores. A nação dá prioridade à inovação, à tecnologia e às energias renováveis para reforçar o seu futuro econômico, ao mesmo tempo que serve como centro financeiro e ponto turístico. O inglês e o grego são amplamente falados, refletindo o seu ambiente cosmopolita, e a sua economia resiliente atrai investimento estrangeiro. O setor tecnológico está a prosperar com o apoio estatal e o setor de fundos de investimento está a crescer, sinalizando a atratividade de Chipre para os investidores. A indústria marítima e os setores das energias renováveis, incluindo a exploração de gás natural e a energia solar, estão a diversificar a economia. Apesar dos desafios pandêmicos, os setores do turismo, do imobiliário e do investimento estrangeiro permanecem robustos, destacando o apelo duradouro de Chipre como destino de negócios e lazer.



Fotos: Vice-Ministério de Turismo de Chipre.

Vasilios Philippou[2]
Embaixador da República de Chipre no Brasil

2 Diplomata e acadêmico com ampla experiência internacional. Possui um bacharelado em Economia e Administração Social, um diploma em Ciência Política e um mestrado em Política Internacional. Além disso, recebeu numerosos títulos honorários e diplomas de instituições prestigiadas ao redor do mundo.

3. Eslováquia

Eslováquia, cujo nome oficial é República Eslovaca, é um país no centro da Europa. O território eslovaco se estende por cerca de 49.000 km^2 e é em grande parte montanhoso. A população é de mais de 5 milhões. Ao fim do regime comunista na Checoslováquia em 1989, depois a pacífica Revolução de Veludo, três anos depois seguiu-se novamente a dissolução do país, desta vez em dois Estados sucessores. A Eslováquia tornou-se plenamente independente em 1º de janeiro de 1993.

Vysoké Tatry – maiores montanhas da Eslováquia. Foto: Governo da Eslováquia.

A Eslováquia faz parte da família da União Europeia há 20 anos. A União Europeia representa para nós um espaço de vida natural onde compartilhamos os mesmos valores e podemos crescer juntos. Em maio de 2003, 92% de eslovacos que votaram no referendo apoiaram a entrada do seu país na União Europeia e escolheram um futuro na forma de prosperidade, solidariedade e valores europeus. Apenas três anos após a sua entrada, a Eslováquia abriu 94% de suas fronteiras para que o povo pudesse desfrutar da livre circulação, um dos maiores benefícios da adesão à União Europeia. Dois anos depois, a Eslováquia

adotou o euro (2009), sendo o único país do Grupo de Visegrad[3] a fazê-lo, assim concluindo a adesão a outra livre circulação: circulação do dinheiro.

Fazer parte da União Europeia facilita a vida cotidiana – viagens sem fronteiras na União Europeia, sem taxas de *roaming* e com a mesma assistência médica e consular na Eslováquia ou nos outros países-membros. É graças à adesão e ao crédito da União Europeia que os eslovacos podem viajar para 184 (cento e oitenta e quatro) países no mundo e o passaporte eslovaco é o nono passaporte mais forte do mundo.

Mas a livre circulação é mais do que viajar. Com a livre circulação, os eslovacos podem estudar e trabalhar em qualquer país da UE nas mesmas condições que os residentes. Mais de 40.000 (quarenta mil) estudantes universitários eslovacos já se beneficiaram do programa Erasmus.

O mercado único da União Europeia contribui para aumentar a qualidade de vida dos cidadãos eslovacos: muitas empresas europeias podem operar na Eslováquia, isso traz emprego e as empresas eslovacas podem abrir filiais em outros países. É um mercado com 500 (quinhentos) milhões de pessoas. A economia eslovaca é uma economia aberta (a participação do comércio internacional no PIB – produto interno bruto – é superior a 180%). Fazer parte do mercado único europeu contribuiu para o aumento do PIB eslovaco em mais de 15%, de acordo com um estudo do Banco Nacional da Eslováquia (Národná banka Slovenska).

Um dos principais objetivos da União Europeia é aumentar a coesão econômica, social e territorial, e apoiar a solidariedade entre os seus países-membros. A Eslováquia recebeu mais de 24 (vinte e quatro) bilhões de euros nos pagamentos líquidos dos programas da UE. A maior parte dos recursos da UE não representa apoio ao rendimento, mas sim apoio às atividades de investimento. Não se trata apenas de ajuda financeira, a adesão à União Europeia apoia a criação e implementação de boas políticas públicas e, assim, o desenvolvimento de todos os países-membros.

Globalmente, o Banco Nacional da Eslováquia (Národná banka Slovenska) calculou os benefícios da adesão da República Eslovaca à UE, por cada cinco anos, em aproximadamente o valor de um veículo motorizado da categoria média-baixa para cada família de quatro pessoas.

A adesão à União Europeia ancorou-nos na família dos países desenvolvidos, modernos e democráticos. Ser membro também reforçou a nossa segurança e estabilidade, o que se revela crucial, especialmente em tempos de guerra na nossa vizinhança imediata. A Eslováquia faz fronteira com a Ucrânia e somos um dos países que mais acolhe ucranianos, que agora vivem, estudam e trabalham na Eslováquia.

3 O Grupo de Visegrad está formado por Eslováquia, República Tcheca, Hungria e Polônia.

A expansão da União Europeia há 20 anos trouxe prosperidade não só para os chamados dez novos Estados-membros. Toda a União beneficiou-se com isso e, portanto, a Eslováquia continua a ser um dos apoiantes mais veementes da maior expansão da União Europeia.

A União Europeia ajudou a Eslováquia a enfrentar períodos difíceis: Covid-19, crise energética, crise econômica, os efeitos da guerra na Ucrânia. E continuaremos resolvendo crises juntos, encontrando soluções, sentados à mesma mesa para dialogar e atuar. Juntos somos fortes e podemos atuar para um mundo mais justo, desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todos. A Eslováquia, como membro plenamente integrado da União Europeia, continuará a contribuir ativamente para a definição e formação de políticas e estratégias europeias, contribuindo assim para uma voz mais forte da União Europeia no mundo.

Spišský hrad – um dos maiores complexos de castelos da Europa Central, Patrimônio Mundial da UNESCO. Foto: Governo da Eslováquia.

Katarína Tomková[4]
Embaixadora designada da República Eslovaca no Brasil

4 Embaixadora da Eslováquia no Brasil. Foi, durante três anos, diretora do gabinete do vice-ministro no Ministério dos Negócios Estrangeiros e dos Assuntos Europeus da República Eslovaca. Serviu também na União Europeia.

4. Eslovênia

Em 1º de maio de 2024, a União Europeia celebrará o 20º aniversário de sua maior expansão, também denominada Expansão Big Bang. A Eslovênia, sendo um dos dez países que aderiram à UE em 2004, está bem consciente da grande importância deste feito verdadeiramente histórico para os novos Estados-membros e para a Europa, o que ajudou a ancorar as novas democracias dos países da Europa Central e Europa Oriental.

A jornada da Eslovênia, de um Estado recém-independente a um membro de pleno direito da União Europeia, é um testemunho do poder transformador da integração europeia e da busca duradoura pela paz, estabilidade e prosperidade no continente.

A Eslovênia é um país jovem, nascido em 25 de junho de 1991, depois de mais de 91% dos eleitores terem votado no plebiscito pela independência do nosso país. Esta é uma data histórica da primeira vez que Eslovênia se torna um país independente, e mesmo antes da proclamação oficial da independência, havia um consenso tanto dos líderes políticos como dos cidadãos de que o caminho para pós-independência seria a integração gradual nos arranjos euro-atlânticos.

Com a nova soberania, a Eslovênia embarcou num caminho de democratização, reforma econômica e integração internacional, com o objetivo de solidificar o seu lugar entre as democracias europeias. A decisão de aderir à União Europeia e à organização do Tratado do Atlântico Norte, a fim de solidificar a democracia, garantir a estabilidade e segurança do país, bem como garantir a irreversibilidade da transição, foi uma das primeiras

decisões adotadas pelo governo democrático recém-eleito após as históricas primeiras eleições livres pós-independência.

Para o processo de transição, toda a administração teve de analisar meticulosamente o conjunto de regras e regulamentos para se preparar para as reformas setoriais, incluindo legislação, governação, economia, ambiente e direitos humanos. Embora o objetivo principal fosse cumprir os requisitos técnicos para a adesão à UE, ao mesmo tempo foram estabelecidas as bases para o desenvolvimento de um Estado moderno para permitir a mudança de uma república socialista para uma sociedade democrática em consonância com os valores europeus.

A entrada na UE trouxe numerosos benefícios para a Eslovênia, incluindo o acesso ao mercado único da UE, assistência financeira para projetos de desenvolvimento, maiores oportunidades de comércio e investimento e maior influência política no cenário europeu. Hoje, a Eslovênia faz parte do mercado único europeu, que dá às empresas eslovenas acesso a cerca de 450 milhões de consumidores, estimula o crescimento econômico e cria novos empregos. A participação no mercado único é particularmente importante para um país pequeno como o nosso, com uma economia altamente orientada para a exportação. As importações e exportações representam entre 80% e 90% do PIB e 96% das pequenas e médias empresas estão orientadas para a exportação. As liberdades do mercado único europeu também foram estendidas à esfera digital: os serviços telefônicos e em linha e os cartões de pagamento (SEPA) podem ser utilizados em toda a União sem custos adicionais, e os serviços móveis podem ser utilizados mais livremente desde a abolição das tarifas de roaming em 2017.

A Eslovênia reforçou a atividade econômica e prosperou: mais do que duplicou o seu PIB per capita em comparação com o ano anterior à adesão à UE – de cerca de 13.200 euros em 2003 para 27.000 euros em 2022. Desde a adesão ao bloco europeu, o comércio com os Estados-Membros da UE e países terceiros aumentou significativamente. As exportações e importações de bens aumentaram quase cinco vezes desde 2003.

Vale a pena mencionar que todos os cidadãos gozam de direitos como a liberdade de circular, residir, estudar, trabalhar e prestar serviços em outros Estados-membros da UE, e isto teve um grande impacto positivo na juventude da Eslovênia e de outros novos membros – possibilidade de deslocar-se, estudar e trabalhar e assim desfrutar de outros países europeus sem a necessidade de preencher uma papelada interminável. A utilização da moeda única europeia – o euro – não só simplificou enormemente as transações comerciais e os

pagamentos aos cidadãos, mas também tornou a Eslovênia mais atraente para investidores e empresas estrangeiras.

Hoje fazemos parte de uma comunidade de 27 membros da UE que estão estreitamente interligados econômica, social e politicamente; e ligados pela solidariedade entre as nações, demonstrada em inúmeras ocasiões. A União Europeia e a Eslovênia como sua parte integrante mostram a importância da interligação entre os países, e da força de que uma união é consideravelmente maior do que a de cada país individualmente.

É também importante compreender que cada Estado-membro tem a sua voz e que as decisões mais importantes são tomadas por unanimidade. A Eslovênia está ativa e construtivamente envolvida na definição de políticas comuns da UE, defendendo o reforço e o aprofundamento do mercado interno e apoiando uma política de coesão forte e robusta; o desenvolvimento rural; a transição verde e o comércio internacional. Recentemente, a atual situação geopolítica e a instabilidade na vizinhança da Europa trouxeram novamente a expansão da UE para o primeiro plano dos debates, tornando-o uma prioridade geopolítica e uma realidade tangível. Nosso país continua a defender a expansão da UE como o instrumento geopolítico mais forte da UE e uma das alavancas mais eficazes para reforçar a estabilidade e a segurança política e econômica.

A adesão à União Europeia e à Otan trouxe uma onda de oportunidades para a Eslovênia nos 20 anos da sua adesão a estas duas importantes organizações. As oportunidades trazidas pela Europa unida sem fronteiras para o crescimento da economia eslovena, a sua ligação com outros países europeus e a disponibilidade de projetos conjuntos foram imensas.

A adesão marcou um momento histórico para a Eslovênia, simbolizando a sua integração na comunidade europeia e reafirmando o seu compromisso

com a unidade e a cooperação europeias. Sinalizou também um novo capítulo na história nacional, caracterizado por valores partilhados, solidariedade mútua e prosperidade coletiva no seio da família europeia. A adesão à União Europeia trouxe possibilidades de reforçar os laços não só com os países da UE, mas de todo o mundo. Fazer parte de uma importante organização global oferece inúmeras opções para ter mais visibilidade na comunidade global e fortalecer laços com países de todo o mundo, inclusive com importantes potências regionais como o Brasil.

Mateja Kračun[5]
Embaixadora da República da Eslovênia no Brasil
Referências bibliográficas: Fotos de propriedade do governo da Eslovênia

5. Hungria

O referendo nacional sobre a adesão da Hungria à União Europeia, realizado em 12 de abril de 2003, foi bem-sucedido: 83,76% dos eleitores apoiaram a adesão. O alto nível de aceitação de nossa adesão à UE ainda é uma característica da vida pública húngara. Os números mais recentes mostram que em torno de 75% da população húngara estão atualmente a favor da participação da Hungria na União Europeia.

A Hungria é um país europeu que pertence ao Ocidente cristão por mais de mil anos. Portanto, se olharmos para trás, podemos constatar que 20 anos atrás, após a ditadura e a ocupação soviética, voltamos ao lugar ao qual sempre pertencíamos.

Mas o caminho para uma adesão bem-sucedida foi difícil e cheio de sacrifícios. Foram realizadas eleições livres no verão de 1990 e o primeiro governo húngaro livremente eleito após a ditadura apresentou o pedido de adesão da Hungria em 1º de abril de 1994. As negociações de adesão começaram em 1998 e foram concluídas em 2002. Após o referendo, a Hungria tornou-se membro pleno da União Europeia em 1º de maio de 2004, juntamente com outros nove países da Europa Central. Uma tal expansão nunca havia sido vista antes na história da União Europeia, por conseguinte, o processo desafiou a política externa e as relações estratégicas que estavam em vigor até então. A União, que havia crescido de 15 para 25 membros e era originalmente uma

5 Embaixadora extraordinária e plenipotenciária da República da Eslovênia para a República Federativa do Brasil, e embaixadora não residente para a República do Equador e para o Estado Plurinacional da Bolívia, e designada para Colômbia.

integração da Europa Ocidental, deu um grande passo em direção ao leste, deslocando seu centro de gravidade para o leste. Essa tendência continuou com novas rodadas de expansão desde então. Na última década, temos enfrentado riscos fundamentais que nem sequer imaginávamos na época da adesão, como a crise migratória ou o conflito na Ucrânia. Este último levou à reavaliação do papel geopolítico dos Estados-membros da Europa Central dentro da UE. Independentemente disso, os novos Estados-membros tornaram-se atores indispensáveis também no setor econômico. Atualmente, os Estados-membros da Europa Central e Oriental, incluindo a Hungria, são a região da UE com desenvolvimento mais dinâmico. Nosso papel cresceu e nossa responsabilidade aumentou.

Os benefícios de nossa filiação à União Europeia vão muito além dos conhecidos fundos de coesão ou dos subsídios agrícolas. Através da adesão, a Hungria tornou-se parte integrante do maior e mais avançado mercado comum do mundo e um participante igualitário na tomada de decisões da UE. Graças à União Europeia, os cidadãos húngaros também podem viajar, estudar e trabalhar livremente em qualquer país membro. Facilidade no cruzamento das fronteiras é algo muito importante para a Hungria, visto que facilita o contato com milhões de húngaros vivendo em países vizinhos. Através do mercado comum europeu, não apenas compramos produtos mais baratos e seguros, mas as empresas e os agricultores húngaros também têm acesso a mais oportunidades no mercado europeu. Além disso, a adesão à União Europeia ajudou inúmeras empresas globais a se estabelecerem na Hungria.

A União Europeia não se trata apenas de dinheiro, mas também de pertencimento, de uma identidade cultural comum. Um dos melhores exemplos disso é a iniciativa das Capitais Europeias da Cultura. O projeto cria um sistema de livre comércio, modelado no livre comércio europeu, que flui bens culturais em vez de produtos, enfatizando sua própria diversidade e ajudando as pessoas a se entenderem melhor. Em 2023, Veszprém, cidade no oeste da Hungria, foi a Capital Europeia da Cultura, com seus 50 mil habitantes, juntamente com a bela região do Lago Balaton ficaram no foco cultural da Europa.

Foto: veszpreminfo.hu.

Foto: Magyar Turizmus Ügynökség.

No que se refere ao sistema institucional da União Europeia, a *presidência* do Conselho *é* exercida em regime rotativo pelos Estados-membros da *UE* por períodos de seis meses. A Hungria concretizou uma presidência muito bem-sucedida no primeiro semestre de 2011. Estamos nos preparando para nossa segunda presidência, que terá lugar no segundo semestre de 2024, em estreita coordenação com a Espanha e a Bélgica, formando um trio de presidências.

As eleições para o Parlamento Europeu ocorreram em 9 de junho de 2024, o que não apenas leva à criação de uma nova Comissão, mas também redesenha o mapa político da Europa. A União Europeia terá de superar importantes desafios institucionais e políticos se quiser permanecer competitiva, manter sua segurança e ganhar autonomia estratégica real.

A Hungria exercerá a presidência durante a transição institucional pós-eleitoral da UE e estamos empenhados em garantir uma transição tranquila para o próximo ciclo legislativo e em construir um relacionamento próximo e construtivo com os novos atores institucionais. Estamos igualmente empenhados em cumprir integralmente as tarefas da presidência e atuar como um mediador honesto.

O programa final da presidência húngara da União Europeia estará pronto em junho de 2024. Espera-se que os principais pontos de seu conteúdo sejam: 1) *Melhorar a competitividade*: trata-se de uma questão estratégica. É importante adotar uma abordagem holística da competitividade, integrando-a em todas as políticas. 2) *Enfrentar os desafios demográficos*: a crise demográfica na União Europeia está tendo um grande impacto em sua competitividade. A presidência oferece uma oportunidade de abordar questões demográficas e temas relacionados à política familiar que são importantes para nós, respeitando as competências dos Estados-membros e concentrando-se nos vínculos de competitividade. 3) *Avanço do processo de expansão e da cimeira UE--Bálcãs Ocidentais durante a presidência húngara*: a presidência húngara pretende manter a questão da expansão na agenda e contribuir para o progresso dos países no processo de integração. Está prevista a realização de uma cúpula UE--Balcãs Ocidentais e de uma cúpula da Comunidade Política Europeia durante a presidência húngara. 4) *Migração ilegal, com foco especial na dimensão externa:* as interligações entre os aspectos de asilo e segurança da migração poderiam ser exploradas e analisadas como uma questão transversal. 5) *Fortalecimento da política de defesa em nível de UE*: a presidência húngara dará ênfase especial ao incentivo ao fortalecimento da base industrial e tecnológica da defesa europeia, incluindo a inovação em defesa, e ao aumento da cooperação entre os Estados-membros relativamente às aquisições de defesa. 6) *O futuro da política de coesão*: a revisão intermediária dos programas de coesão deve ser realizada durante a presidência húngara, as mensagens políticas serão decisivas nas negociações sobre o futuro da política de coesão. 7) *Adoção do orçamento da UE para 2025*: durante a presidência húngara, provavelmente em outubro-novembro, nos trílogos e no âmbito do procedimento de conciliação, o Conselho deve ser representado nas negociações orçamentárias com o Parlamento Europeu, e então o orçamento da UE para 2025 deve ser adotado pelo Conselho em novembro-dezembro. Realizar a honrosa e difícil tarefa da presidência é um grande desafio e a Hungria trará toda a experiência de seus 20 anos de filiação à União Europeia para o benefício da comunidade.

Olhando para trás, para os 20 anos de filiação à UE, podemos dizer que nos sentimos mais em casa nas nossas próprias famílias. A União Europeia mudou muito nos últimos 20 anos e às vezes nem reconhecemos as instituições e os procedimentos. As diferenças entre os Estados-membros também se tornaram mais acentuadas, especialmente com relação ao futuro da União Europeia. No entanto, apesar das disputas e confrontos, o modelo de integração baseado no respeito mútuo e na igualdade entre os Estados-membros resistirá ao teste

do tempo, porque estamos unidos pelo pertencimento europeu e pelo destino comum. Essa é a essência e o futuro da integração europeia.

Dr. Miklós Halmai[6]
Embaixador da Hungria no Brasil

6. Malta

Em 1º de maio de 2004, exatamente 40 anos depois de conquistar a independência e libertar-se das amarras do domínio colonial, e 30 anos depois de se tornar uma República, Malta deu o passo ousado de se tornar membro da União Europeia.

Olhando para os últimos 20 anos, pode parecer que esta teria sido para Malta uma evolução política e cultural natural e inevitável. No entanto, a história nos diz o contrário. O caminho para a adesão à União Europeia não foi fácil, nem uma conclusão precipitada.

A história demográfica de Malta está profundamente enraizada na sua herança fenícia e cartaginesa. E, durante milênios, foi subjugada por outros. Portanto, tão logo depois de ter conquistado a Independência, e seus direitos como república, por que escolheria voltar a ser a menor entidade demográfica em uma organização tão grande?

A resposta está muito no que se pode considerar ser a psique maltesa. Apesar de sua dimensão geográfica e de sua população relativamente pequena, Malta nunca se considerou uma entidade pequena. Sua localização no coração do Mar Mediterrâneo, na encruzilhada de culturas e rotas comerciais, sempre deu a Malta um foco como o centro de algo muito maior.

Não deveria surpreender, portanto, que Malta ampliasse esse foco ao ser um parceiro igual em uma grande entidade, como a União Europeia, permitindo que ela se concentrasse em horizontes muito além da Europa para continentes e nações distantes, como Índia, China e Brasil.

Malta é um país de iniciativa, um país onde as pessoas não têm medo de experimentar. Como uma pequena nação, tivemos de aprender como sobreviver e como nos proteger em um mundo cada vez mais complicado.

A pandemia de Covid-19 mostrou ao mundo como todos nós podemos estar vulneráveis vivendo em uma bolha isolada e como é importante pensar

6 Possui licenciatura em Direito (*cum laude*) pela Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Católica Péter Pázmány, Budapeste 2002. Mestre em Direito (LLM) com especialização em Direito Europeu 2003. Mestre em Relações Internacionais (LLM) pela Universidade Corvinus, Budapeste 2008. Atua no Ministério dos Negócios Estrangeiros desde 2003.

globalmente, além dos limites estreitos de nossas mentes individuais e costas nativas.

Da mesma forma com os outros grandes desafios que o mundo enfrenta hoje, como as mudanças climáticas, a degradação ambiental, a segurança de nossos mares, a segurança alimentar e hídrica, e a segurança cibernética, para citar apenas alguns; é para benefício individual de uma nação, mas também para o mundo, fazer parte de uma rede mais ampla que busca soluções globais para o bem comum.

Malta sempre abraçou essa responsabilidade. No primeiro semestre de 2017, Malta distinguiu-se na sua primeira Presidência do Conselho da União Europeia. Durante 2023 e 2024, Malta foi membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, desempenhando o seu papel de membro responsável da União Europeia. E, atualmente, Malta é presidente da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Como membro da União Europeia, Malta está muito consciente de suas responsabilidades europeias nas nações onde tem representação física, como agora no Brasil, onde há dois anos se tornou a 24ª nação da União Europeia a estabelecer uma embaixada local.

Além de perseguir seus próprios objetivos bilaterais, no Brasil, Malta é um parceiro em pé de igualdade com as outras nações da UE na busca da finalização do Acordo UE-Mercosul e na promoção de questões ecológicas e ambientais, direitos humanos e equidade de gênero, justiça para as comunidades indígenas e uma série de outras questões que preocupam a Europa e o mundo.

Em termos de vantagens positivas para Malta, desde que aderiu à UE em 2004, beneficiou-se de várias formas. Algumas dessas principais vantagens incluem:

1. Acesso a um mercado maior: Malta obteve acesso ao mercado único da UE, facilitando o comércio de bens e serviços com outros países da UE
2. Crescimento econômico: A adesão à UE atraiu investimento estrangeiro, contribuindo para o crescimento económico e o desenvolvimento de Malta.
3. Financiamento e apoio: Malta recebe financiamento de vários programas da UE, como os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, para apoiar projetos em áreas como infraestruturas, educação e investigação.
4. Livre circulação de pessoas: Os cidadãos malteses podem agora viajar, viver e trabalhar livremente na UE e vice-versa.
5. Melhoria das relações diplomáticas: Como membro da UE, Malta reforçou as suas relações diplomáticas com outros países da UE e tem mais voz nos assuntos internacionais.

6. Acesso a programas e agências da UE: Malta participa em vários programas da UE, como o Erasmus, o Horizonte Europa e a Agência Espacial Europeia.
7. Segurança e cooperação reforçadas: Malta beneficia da cooperação da UE em matéria de segurança, luta contra o terrorismo e controle de fronteiras.
8. Normas e regulamentos melhorados: A adesão à UE levou à adoção de normas mais rigorosas em áreas como a proteção do consumidor, a proteção do ambiente e os direitos dos trabalhadores.
9. Aumento do turismo: A adesão de Malta à UE tornou-a mais atraente para turistas de outros países da UE.
10. Intercâmbio e cooperação cultural: Malta participa de programas culturais da UE, promovendo o intercâmbio cultural e a cooperação com outros países da UE.

Globalmente, a adesão de Malta à UE trouxe numerosos benefícios, melhorando o seu desenvolvimento econômico, social e político.

Finalmente, além de prosseguir os seus próprios objetivos bilaterais, no Brasil, Malta é um parceiro igual aos outros países da UE na prossecução da finalização do Acordo UE-Mercosul e na promoção de questões ecológicas e ambientais, direitos humanos e equidade de gênero, justiça para comunidades indígenas e uma série de outros assuntos que preocupam a Europa e o mundo.

Foto: Malta Tourism Authority (MTA) Visit Malta Galery.

John Aquilina[7]
Embaixador da República de Malta no Brasil

7 Possui um doutorado honorário em Inglês e um diploma honorário em Música. Após uma carreira política de 34 anos na Austrália, durante a qual John Aquilina foi prefeito de uma grande cidade e membro do Parlamento, ocupando cargos como líder da Câmara, presidente do Parlamento e ministro de várias pastas, incluindo Educação e Treinamento por mais de seis anos e meio, ele embarcou em uma carreira diplomática representando a República de Malta.

7. Letônia

Aninhada na encantadora região do Báltico, no norte da Europa, a Letônia chama a atenção por sua rica tapeçaria de história, cultura e beleza natural. Oficialmente conhecida como República da Letônia, esse país cativante possui uma riqueza de tesouros à espera de serem explorados, desde sua vibrante capital, Riga, até suas vastas florestas e litoral intocado.

7.1. Uma nação de resiliência

A jornada da Letônia rumo à independência foi marcada pela resiliência e determinação diante da adversidade. Em 18 de novembro de 1918, a Letônia declarou sua independência, marcando o início de uma nova era para o povo letão. No entanto, essa liberdade recém-descoberta teve vida curta, pois a Letônia foi vítima da ocupação da União Soviética e da Alemanha nazista durante a Segunda Guerra Mundial. Por quase cinco décadas, desde o final da Segunda Guerra Mundial até 1990, a Letônia foi ocupada pela União Soviética antes de finalmente recuperar sua independência em 4 de maio de 1990. A Letônia emergiu como uma nação orgulhosa e soberana, aderindo à União Europeia e à Otan em 2004 e adotando a moeda euro em 2014.

Foto: Agência de Investimento e Desenvolvimento da Letônia.

7.2. Crescimento econômico e inovação

A integração da Letônia à União Europeia trouxe crescimento e desenvolvimento econômico significativos. Desde que aderiu à UE, o país experimentou um aumento expressivo nos investimentos diretos, com salários e volumes de exportação que também tiveram um crescimento substancial. A adoção da moeda euro pela Letônia facilitou ainda mais o comércio e o investimento, melhorando sua posição como um mercado dinâmico e competitivo. Além disso, a Letônia possui a maior taxa de mulheres em cargos de gerência na UE e é reconhecida como o país mais favorável a *startups* do mundo, promovendo uma cultura de inovação e empreendedorismo.

7.3. Uma nação verde e conectada

Com mais da metade de seu território coberto por florestas exuberantes, a Letônia é um paraíso para os entusiastas da natureza que buscam tranquilidade e beleza natural. O compromisso do país com a sustentabilidade ambiental se reflete ainda mais em sua robusta conectividade 4G, com 99% de sua área desfrutando de acesso rápido e estável à Internet. Além disso, a dedicação da Letônia à competitividade econômica é evidenciada por sua classificação em segundo lugar na Classificação Internacional de Competitividade Tributária da OCDE, atraindo empresas e investidores de todo o mundo.

Foto: Latvia Travel.

7.4. Riga: onde a história encontra a arte

No coração da Letônia está a agitada capital, Riga, uma metrópole vibrante, repleta de história e conhecida por seu esplendor arquitetônico. O centro histórico da cidade, um Patrimônio Mundial da Unesco, é um testemunho de suas raízes medievais, com ruas de paralelepípedos e igrejas majestosas que oferecem um vislumbre de seu passado histórico. Riga também é celebrada por sua requintada arquitetura Art Nouveau, com fachadas ornamentadas e detalhes intrincados adornando muitos de seus edifícios, o que lhe rendeu a reputação de ser um dos principais destinos do mundo para os entusiastas da Art Nouveau.

7.5. Encantos culturais

A herança cultural da Letônia é tão diversa quanto cativante. As tradições folclóricas do país são celebradas por meio de festivais vibrantes, apresentações de dança animadas e artesanatos complexos que mostram a habilidade e a criatividade de seu povo. Os visitantes podem experimentar o calor da hospitalidade letã em primeira mão, participando de rituais tradicionais, como as celebrações da véspera de verão, onde fogueiras iluminam o céu noturno e coroas de flores adornam as cabeças dos foliões em um alegre tributo à natureza e à renovação. Os esforços para preservar e promover o patrimônio cultural do país são evidentes em iniciativas como o Latvian Song and Dance Festival, um evento espetacular que acontece a cada cinco anos e reúne dezenas de milhares de letões de todo o mundo para celebrar o poder da música e da dança.

Foto: Jānis Romanovskis @Gribuvasaru.

O texto foi traduzido do inglês para o português pela Embaixada da República da Polônia em Brasília, como parte da cooperação amigável entre as instituições.

Alda Vanaga[8]
Embaixadora da Letônia no Brasil

8. Lituânia

Foto: Andrius Aleksandravicius.

Os lituanos são mencionados em escritos históricos desde o início do século XI e, no século XV, o Grão-Ducado da Lituânia era provavelmente o maior Estado da Europa. Até o final do século XVIII, a Lituânia era um participante ativo na Europa, apesar de seu território ter mudado e diminuído.

Em 16 de fevereiro de 1918, o Conselho da Lituânia, apesar das difíceis condições geopolíticas, decidiu restaurar o Estado da Lituânia, com Vilnius como capital, após mais de 120 anos de ocupações russas e polonesas, e governar "o Estado independente da Lituânia em bases democráticas".

Em 9 de dezembro de 1921, o Brasil reconheceu a Lituânia *de jure,* um sinal de reconhecimento muito importante pelo qual a Lituânia continua grata. Em 1929, o primeiro cônsul lituano foi nomeado em São Paulo, o que

8 Embaixadora não residente da Letônia no Brasil. Iniciou sua carreira diplomática em 1992. Durante sua carreira, ocupou diversos cargos, incluindo os de Embaixadora da Letônia na Dinamarca e em Portugal. Possui graduação e mestrado pela Universidade da Letônia.

incentivou as relações bilaterais e o apoio do Estado lituano aos emigrantes que estavam se estabelecendo no Brasil.

No entanto, a Segunda Guerra Mundial pôs fim ao desenvolvimento da Lituânia e começou a ocupação soviética de 50 anos. O povo lituano enfrentou o exílio na Sibéria e o esforço de eliminar a nacionalidade lituana, mas sobreviveu e, em 11 de março de 1990, o Parlamento lituano declarou a restauração da independência do país.

O caminho para a liberdade não foi isento de sacrifícios. A União Soviética não podia mais restringir as decisões tomadas pela Lituânia, mas esperava destruir a busca pela liberdade por meio da violência. Em janeiro de 1991, milhares de pessoas desarmadas enfrentaram os paraquedistas soviéticos armados com tanques e submetralhadoras e montaram guarda em frente ao parlamento e à torre de TV para defender seu país. Quatorze lituanos desarmados foram mortos, mas os sacrifícios despertaram o Ocidente, e a Lituânia voltou ao mapa político da Europa.

Mesmo durante a ocupação soviética, o serviço diplomático da Lituânia independente continuou a operar em alguns países, inclusive no Brasil. Em 1960, quando a capital do Brasil foi transferida, um projeto arquitetônico para uma nova embaixada lituana no Brasil chegou a ser preparado, mas infelizmente nunca foi implementado.

Desde então, a Lituânia percorreu um longo caminho e agora se orgulha de sua liberdade e de suas conquistas econômicas. Hoje, a cooperação entre a Lituânia independente e o Brasil está crescendo. Há dois anos, foi comemorado o centenário das relações bilaterais e, em 2026, será comemorado o centenário da imigração lituana para o Brasil. As exportações lituanas para o Brasil cresceram 175% no ano passado e continuarão a crescer, especialmente quando o tratado bilateral de dupla tributação for finalizado e assinado.

Este ano marca o 20º aniversário da adesão da Lituânia à UE e à Otan. Isso mudou fundamentalmente as condições históricas e geopolíticas que moldaram o destino da Lituânia durante séculos. A adesão a essas organizações é uma garantia de segurança e desenvolvimento do país, bem como uma responsabilidade de tomar e implementar decisões em conjunto com seus aliados para garantir a segurança coletiva e a prosperidade econômica.

A filiação à Otan e à UE criou as condições para o rápido crescimento econômico do país. Flexível, rápida e inteligente – é assim que os investidores estrangeiros descrevem a economia lituana, que cresceu mais de quatro vezes nos últimos 20 anos. Foram criados setores econômicos de alto valor agregado: produtos químicos, metais, plásticos, madeira e móveis, maquinário, eletrônicos e *lasers*, tecnologia da informação, biotecnologia e espaço.

A inovação e as *start-ups* impulsionam o desenvolvimento do país e tornam o nome da Lituânia conhecido no mundo.

Recentemente, o maior jornal da Coreia do Sul descreveu a Lituânia que, apesar de seu tamanho, é incomparável globalmente no setor de *laser*. Há cerca de 60 empresas que exportam dispositivos e tecnologias a laser para as principais empresas e institutos de pesquisa e para mais de 80 países em todo o mundo. O setor de *laser* da Lituânia, fundamental para o país, com um ecossistema independente, cresce de 15 a 20% ao ano. A Lituânia é responsável por mais da metade do mercado global de espectrômetros a *laser* de picossegundos, que são amplamente exportados para países europeus e asiáticos, EUA e Austrália. A Lituânia tem vários centros de pesquisa – Universidade de Vilnius, Instituto de Física, Instituto de Física de Semicondutores – que realizam pesquisas de *laser* de classe mundial e desenvolvem a competência que fornece especialistas qualificados para tecnologias de *laser*. Os lituanos desenvolveram algumas fontes de luz exclusivas e realizam pesquisas aplicadas a laser no campo de sistemas industriais de *laser*.

Recentemente foi delineada uma estratégia de longo prazo para o desenvolvimento do setor de ciências da vida na Lituânia. Foram previstas medidas específicas para atrair investimentos e melhorar o ambiente regulatório e infraestrutura, a promoção de pesquisa e inovação. O alto valor da Lituânia no ecossistema a torna cada vez mais atraente para investidores e *startups*.

Ciências da vida é um dos setores prioritários e de crescimento mais rápido da economia lituana, sendo responsável por cerca de 2,6% do PIB do país. A Lituânia estabeleceu uma meta estratégica de atingir 5% do PIB até 2030 e se tornar um dos países líderes nesse campo. O setor público, as empresas e o meio acadêmico estão ativamente envolvidos. O apoio do Estado é fundamental para manter a liderança e promover centros internacionais de excelência em ciências da vida em terapia e engenharia genética, engenharia metabólica, *design* de proteínas, pesquisa pré-clínica e clínica, biotecnologia industrial e outras áreas. Noventa por cento da produção biotecnológica da Lituânia são exportados para mais de cem países, especialmente para os EUA, a Alemanha e o Reino Unido.

Em meio a um complexo cenário geopolítico global e incertezas econômicas, o ecossistema de Fintech da Lituânia permaneceu notavelmente resiliente e continuou a progredir. O setor de Fintech da Lituânia ultrapassou 270 empresas pela primeira vez. As *fintechs* licenciadas na Lituânia atenderam cumulativamente a mais de 27 milhões de clientes em toda a União Europeia. O *pool* de talentos na Lituânia se expandiu para mais de 7.400 profissionais.

Um marco significativo foi o lançamento das Diretrizes Fintech 2023-2028, que estabeleceram uma estrutura para o crescimento e o desenvolvimento qualitativo do setor.

Outra conquista significativa em 2023 foi o fato de a Lituânia ter se tornado um dos três principais países em termos de provedores de serviços de *crowdfunding* licenciados na UE. A introdução da regulamentação do *crowdfunding* em toda a Europa exigiu que tanto os reguladores quanto as empresas fizessem ajustes significativos, e o Banco da Lituânia liderou a ação com seus processos rápidos. A Lituânia também está se preparando ativamente para adaptar-se rapidamente à futura regulamentação MICA (Markets in Crypto-Assets). A Lituânia tem se concentrado em fortalecer ainda mais seus recursos de combate à lavagem de dinheiro e estimular talentos, e construiu uma reputação como uma potência da RegTech. A forte reputação da Lituânia como uma jurisdição financeira confiável está se tornando um fator dominante na atração de novos investidores.

Esses são apenas três exemplos do impacto significativo que a adesão da Lituânia à União Europeia teve. Todos podem sentir a transformação de seus Fundos Estruturais para a inovação, a digitalização, a cooperação científica e empresarial, a educação, a ecologia, a infraestrutura e a economia circular, o desenvolvimento de cidades sustentáveis e a melhoria da qualidade de vida.

Mas hoje, mais do que nunca, a adesão à Otan também é importante para que possamos continuar a construir a Lituânia e enfrentar o futuro com confiança. Com a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 e a contínua guerra contra Ucrânia, os aliados da Otan perceberam que as ameaças militares que se pensava estarem extintas não desapareceram. Ao resistir à agressão russa por uma década, a Ucrânia hoje defende não apenas sua própria segurança, mas também a da Europa e os princípios da Carta das Nações Unidas. Portanto, juntamente com seus aliados e parceiros, a Lituânia apoia firmemente a soberania e a integridade territorial da Ucrânia dentro de suas fronteiras internacionalmente reconhecidas e seu direito inerente de se defender contra a agressão russa.

Audra Čiapienė[9]
Cônsul-geral da República da Lituânia em São Paulo

9 Cônsul-Geral da Lituânia. Trabalha no serviço diplomático lituano desde 1993. Tem ampla experiência nas áreas bilateral e multilateral, econômica, de segurança e de direitos humanos. Foi nomeada para missões diplomáticas em Estrasburgo, Madrid, Genebra e Pequim.

9. Polônia

Varsóvia. Foto: Pixabay.

O balanço de duas décadas da adesão da Polônia na União Europeia é indiscutivelmente positivo. Esse foi o melhor período de desenvolvimento do país em sua história.

A Polônia foi o país mais populoso (38 milhões de habitantes) entre os dez que aderiram à União Europeia em 1º de maio de 2004. A decisão de adesão foi tomada em um referendo em 2003, no qual 59% dos cidadãos participaram. Os resultados foram claros: 77,5% a favor da integração e 22,5% contra.

A expansão de 2004 foi a maior na história da UE. Oito dos novos Estados membros, incluindo a Polônia, no passado faziam parte do bloco soviético. Para os países da Europa Central, a integração com a UE foi a superação final da divisão do continente em dois blocos ideológico-políticos hostis, que existiu entre 1945 e 1989.

O fim do sistema comunista na Europa começou na Polônia, iniciado nos anos 80 por greves organizadas pelo movimento "Solidarność" (Solidariedade). O amor dos poloneses pela liberdade e independência, tão frequentemente visível na sua história, é bem ilustrado pelo tamanho desse movimento, que envolveu cerca de 10 milhões de membros. Quando o comunismo na Polônia caiu em 1989, a economia estava falida, devido à ineficiência do sistema socialista. As reformas iniciadas em 1990, e realizadas a um custo social significativo, trouxeram resultados positivos. Já em 1989, a Polônia assinou um acordo com a Comunidade Econômica Europeia (CEE) sobre comércio, cooperação comercial e econômica, e em 1991, um acordo de associação entre

a Polônia e a CEE e seus Estados membros. Foi assim que começou o caminho da Polônia para uma Europa unida.

A entrada na União Europeia significou a abertura do mercado polonês para comércio e investimentos (a Polônia atraiu o maior volume de investimentos estrangeiros diretos de todos os novos Estados membros), fundos para modernização, aumento da segurança e estabilidade política, padronização de regulamentos, bem como livre circulação de capital, pessoas e serviços (Pawlas, 2016, p. 112).

Um dos princípios mais importantes da integração europeia foi a equalização de oportunidades – os novos Estados-membros receberam fundos do orçamento comum para modernização e redução de disparidades. A ministra da Política Regional e Fundos da Polônia, Katarzyna Pełczyłska-Nałęcz, estima que a Polônia tenha recebido mais de 161 bilhões de euros líquidos em financiamento somente da política de coesão, que apoiaram investimentos em infraestrutura de transporte, energia, proteção ambiental, inovação, desenvolvimento empresarial e aspectos sociais (Polska Agencja Prasowa, 2024, p. 4).

Os efeitos mais importantes da adesão da Polônia à União Europeia incluem o desenvolvimento econômico rápido (atualmente a Polônia é a sexta maior economia da UE e a vigésima no mundo), a redução da corrupção, a melhoria do padrão de vida dos cidadãos, a participação da Polônia nos processos de tomada de decisão na arena internacional e a influência na formação da política europeia. No mais recente ranking, *FDI Confidence Index,* da empresa global de consultoria de gestão Kearney (2024), que é uma pesquisa anual de executivos de negócios globais que classifica os mercados que provavelmente atrairão mais investimentos nos próximos três anos, a Polônia ocupa a 23ª posição, sendo o melhor resultado de todos os países da Europa Central. A Polônia também está em sétimo lugar no ranking global dos 25 mercados emergentes que serão mais atraentes para investimentos estrangeiros diretos (FDI) nos próximos três anos (Kearney, 2024).

Graças à sua integração às estruturas europeias, a Polônia hoje é um país moderno e eficiente, com o padrão de vida não muito diferente do de outros Estados da Europa Ocidental, às vezes o superando. Nos últimos 20 anos, o país tem sido um dos líderes no crescimento econômico em toda a União Europeia, com crescimento do PIB no período de 2004 a 2024 de 547 a 1,8 bilhões de dólares internacionais em PPC (Fundo Monetário Internacional, 2024). Os setores que mais cresceram foram tecnologia da informação e comunicação (TIC), serviços para empresas, serviços financeiros e produção industrial.

Um dos fatores mais significativos que influenciaram o desenvolvimento econômico da região foi a integração da Europa Central nas cadeias de abastecimento da União Europeia. Isso trouxe um influxo de investimentos estrangeiros na Polônia, resultando em um aumento de cinco vezes no

valor das exportações de mercadorias. A integração com a UE fez da Europa Central um centro exportador. Embora a maioria dos produtos e serviços fosse destinada aos outros membros da UE, quase metade do valor agregado acabava, também através de exportações indiretas, nos mercados globais (Polski Instytut Ekonomiczny, 2024, p. 26).

Hoje o apoio social à adesão da Polônia à União Europeia ainda é muito alto, ultrapassando os 50% (Parlamento Europeu, 2023, p. 65). As principais vantagens da adesão à União, segundo os poloneses, são: fronteiras abertas, fundos para modernização do país, segurança e oportunidade de estudar no exterior. Outras vantagens mencionadas incluem: redução da burocracia, livre fluxo de mercadorias e padrões uniformes.

A expansão da UE, além dos benefícios econômicos, também trouxe sucesso social para os novos membros. Em todos os oito países da região, os valores dos indicadores que medem a qualidade de vida aumentaram significativamente. Isso se refere à expectativa de vida, ao ensino (à duração dos anos dedicados à educação) e ao nível de renda *per capita*.

Reduzir as disparidades de desenvolvimento entre regiões (especialmente entre grandes cidades e áreas rurais), promover ainda mais a inovação e acelerar a transição energética, continuam sendo um desafio para a UE. A Polônia está cooperando com a UE, principalmente no que diz respeito à competitividade econômica, política de defesa comum (no contexto da ameaça de agressão russa) e solução para o problema da migração para a Europa.

Cidade Velha de Varsóvia. Foto: Pixabay.

Bogna Janke[10]
Embaixadora da República da Polônia no Brasil

10 Embaixadora da Polônia no Brasil desde outubro de 2023. Antes, ocupou o cargo de secretária de Estado na chancelaria do presidente da Polônia. Foi jornalista por muitos anos. Possui mestrado pela Universidade de Varsóvia e fez estudos em Serviço Exterior na Escola de Economia de Varsóvia.

10. República Tcheca

Imagem: Ministério de Relações Exteriores da República Tcheca.

O território da atual República Tcheca desempenhou um papel crucial na história europeia ao longo dos séculos. Não poderia ter sido diferente, dada a sua localização no coração do continente, situando-se na encruzilhada das rotas comerciais de oeste para leste e de norte para sul. A história do país está intrinsecamente ligada aos grandes acontecimentos europeus. Em 1918, ano da fundação da Tchecoslováquia como Estado independente após o colapso do Império Austro-Húngaro, estava entre os dez países mais desenvolvidos da Europa.

Infelizmente, esse desenvolvimento foi interrompido pelos eventos após a Segunda Guerra Mundial, quando a Tchecoslováquia se tornou, em 1948, um satélite da União Soviética.

A maior motivação para o nosso retorno à Europa foi o desejo de voltar ao lugar onde o país sempre pertenceu – a uma Europa fundamentada nos valores da democracia e da liberdade. Em 1996, a República Tcheca candidatou-se à adesão à União Europeia com a visão de promover a paz, a estabilidade política e jurídica, bem como o crescimento econômico.

A integração à União Europeia e ao seu mercado interno comum não apenas fortaleceu a confiança dos investidores estrangeiros, mas também proporcionou benefícios tangíveis para o nosso país. Trouxe apoio financeiro significativo para investimentos em áreas vitais como infraestrutura, educação, inovação, digitalização e desenvolvimento regional.

Anteriormente, o comércio exterior do país estava fortemente direcionado para os países satélites da União Soviética. Hoje, mais de 80% do nosso comércio ocorrem com os países da União Europeia, e a participação da exportação de serviços e produção industrial no produto nacional bruto aumentou significativamente após a entrada no mercado único da UE.

Como Estado pleno de direito, a República Tcheca aproveita, ao mesmo tempo, os acordos de livre comércio com outros países fora da UE e promove seus interesses políticos e comerciais por meio das estruturas da UE, sendo a política comercial comum uma delas. Os nossos cidadãos podem trabalhar, viajar e estudar livremente em todos os países da UE. Além disso, no âmbito do chamado Espaço Schengen, os tchecos podem circular livremente sem controles de fronteira.

Por outro lado, é preciso mencionar que nossa preparação e adesão à União Europeia não estiveram apenas associadas a impactos positivos. Por exemplo, durante as negociações de adesão, um ponto problemático foi o tema dos subsídios aos agricultores tchecos, que deveriam ser muito inferiores aos recebidos pelos demais países na época. Outra questão relevante foi o receio de alguns dos Estados-membros da UE na época em relação ao influxo de mão de obra barata da Europa Central e Oriental, o que não se confirmou após a expansão da União.

A adesão de dez novos países em 2004 constituiu um desafio para a própria União Europeia, uma vez que foi historicamente a maior expansão que a integração europeia já havia testemunhado desde seu início. Contudo, a expansão representou o impulso necessário para que as economias dos países candidatos começassem a superar o atraso em relação aos dezesseis membros mais antigos.

Quando retornamos à Europa em 2004, deparamo-nos com uma realidade diferente daquela de 1948, quando a deixamos após os sofrimentos da Segunda Guerra Mundial. A nova Europa está fundamentada na ideia iluminista da paz duradoura.

Além disso, uma Europa mais responsável e ativa na área da segurança pode levar à redefinição e ao fortalecimento da parceria transatlântica. Em um contexto de ambiente de segurança em rápida mutação, isso se torna uma necessidade estratégica e uma prioridade para a República Tcheca. A Otan e

a UE devem se complementar e formar uma unidade estratégica entre ambas as organizações.

A experiência como um antigo satélite soviético nos deixou mais sensíveis aos acontecimentos nessa parte do mundo. Nossa região aprimorou essa habilidade ainda mais após a invasão da Ucrânia em fevereiro de 2022 e tem demonstrado liderança para a UE em diversos momentos – desde a primeira visita de alto nível à capital ucraniana em março de 2022 até a atual iniciativa de munição. A República Tcheca não apenas fala sobre paz, mas também age ativamente para alcançá-la. Por isso, somos líderes na promoção de uma paz justa na Ucrânia.

Hoje, por conseguirmos cuidar e zelar pela Europa, estamos desempenhando o nosso papel enquanto europeus. Dessa forma, podemos compreender as palavras de Václav Havel, ex-presidente tcheco, que afirmou que a Europa é uma missão. A República Tcheca aprendeu a atuar dentro da União Europeia como um país confiante, beneficiando-se das vantagens que a União oferece, ao mesmo tempo em que contribui para o seu próprio benefício como um todo. Durante os últimos vinte anos, a República Tcheca demonstrou várias vezes ser um parceiro justo e confiável.

A República Tcheca prova repetidamente que tem muito a oferecer. Que tem uma nitidez sobre o rumo que a União Europeia deve seguir. Nossas prioridades principais são segurança e prosperidade. O interesse é, ao mesmo tempo, avançar na expansão da própria União. A expansão deve ser considerada uma oportunidade para ampliar o espaço de liberdade, democracia, estado de direito e prosperidade no continente europeu, fortalecendo a União como um todo. A força da UE está na unidade na diversidade. Essa é a chave para a paz e prosperidade.

Por ocasião do 20º aniversário da adesão do país à União Europeia, o primeiro-ministro da República Tcheca, Sr. Petr Fiala, declarou: "A República Tcheca tornou-se um membro de pleno direito que contribui para determinar a direção da União. Compreendemos muito mais do que há vinte anos que a UE não é nem perfeita nem um mal necessário. Que a UE é o que fazemos dela. Sua maior vantagem é sua multiplicidade e variedade. A tarefa dos políticos agora é aproximar a organização de seus cidadãos, mas também defender seus princípios básicos contra o populismo."

Pavla Havrlíková
Embaixadora da República Tcheca no Brasil

A CRISE DO MULTILATERALISMO – UMA SÍNTESE DA PRODUÇÃO ACADÊMICA CONTEMPORÂNEA

João Daniel Lima de Almeida[1]

Não me lembro de um momento em que o multilateralismo não estivesse em crise.

Gelson Fonseca Jr.[2]

Resumo

Este artigo apresenta uma revisão da literatura sobre a crise do multilateralismo na contemporaneidade, abordando o trabalho de pesquisadores renomados das academias brasileira e latino-americana de relações internacionais, como o embaixador Gelson Fonseca Jr., os professores Mônica Hirst e Bernabé Malacalza, entre outros.

Ele busca apresentar um panorama da produção acadêmica acerca do multilateralismo, tendo as afirmações e os questionamentos sobre os desafios do sistema multilateral como base. Fazer um mapeamento de um tema específico é um passo em prol do avanço do conhecimento científico. A proposta foi de revisitar a produção acadêmica das duas primeiras décadas do século XXI e o escopo de análise tem um recorte específico em relação à produção de artigos no plano internacional e, mais especificamente, no escopo brasileiro. Para isso, foram utilizadas as bases de dados da *Web of Science* e da *SciELO Citation Index*, sendo ambas produzidas pela mesma ferramenta indexadora, a *Clarivate Analytics*.

Palavras-chave: crise do multilateralismo; revisão de literatura; academia de relações internacionais.

1 Professor de História das Relações Internacionais e Política Externa Brasileira da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

2 Entrevista ao *Valor Econômico*. Viana, 2023.

1. Introdução

Com as credenciais de ser um dos autores brasileiros mais citados sobre o tema do multilateralismo, poderia causar surpresa a afirmativa acima, do embaixador Gelson Fonseca Jr. Menos que destacar sua descrença no multilateralismo, a frase parece mais destacar uma característica intrínseca dos regimes multilaterais. A crise permanente é inerente a uma forma mais democrática que nasceu justamente para gerenciar crises internacionais.

Entre as temáticas presentes na produção acadêmica de Fonseca, o multilateralismo é um grande destaque. Dedicou não apenas diversos artigos acerca tema, mas também uma atuação diplomática entre os anos de 1968 e 2016. Em 2008, reuniu pensamentos sobre o tema no livro *O interesse e a regra – ensaios sobre o multilateralismo* (Fonseca Junior, 2008). Na obra, o próprio autor não deixa dúvidas ao afirmar que seu trabalho é "uma defesa do multilateralismo".

Hoje avançadas mais de duas décadas no século XXI, qual a função e o espaço do multilateralismo nas relações internacionais? Em 2020, durante o auge da pandemia do coronavírus, Monica Hirst e Bernabé Malacalza perguntavam, em artigo na revista *Nueva Sociedade*, se o "multilateralismo poderá se reinventar" (Hirst e Malacalza, 2020).

Os dois autores questionam as mudanças dos anos recentes. Dentre elas destacam-se o declínio hegemônico dos Estados Unidos e a ascensão da China, concomitantemente analisando os efeitos nas organizações multilaterais mundiais, diante de um contexto de paralisia e deterioração da arquitetura multilateral global. Diante desse cenário, advogam ser necessário reinventar o multilateralismo (Hirst e Malacalza, 2020, p. 35).

Tendo as afirmações e os questionamentos acima como base, este artigo busca apresentar um panorama da produção acadêmica acerca do multilateralismo. Fazer um mapeamento de um tema específico é um passo em prol do avanço do conhecimento científico. Propomos revisitar a produção acadêmica das duas primeiras décadas do século XXI. O escopo de análise tem um recorte específico em relação à produção de artigos no plano internacional e, mais especificamente, no escopo brasileiro. Para isso, utilizamos as bases de dados da *Web of Science* e da *SciELO Citation Index*, sendo ambas produzidas pela mesma ferramenta indexadora, a *Clarivate Analytics*.

Adotando filtros específicos para fazer a pesquisa nessas bases de dados, encontramos um conjunto de 289 artigos internacionais e outros 21 artigos nacionais que tratam sobre multilateralismo nas áreas de Relações

Internacionais e de Ciência Política. Com os dados desses artigos, a discussão foi encaminhada da seguinte maneira. Em primeiro lugar, é apresentado, *cum grano salis*, um conceito de multilateralismo e uma breve digressão histórica, destacando principais fatos até o final do século XX. Em seguida, apresenta-se detalhes do levantamento com o auxílio da ferramenta *VosViewer*: mapas com os termos mais frequentes, lista de autores cujos artigos foram os mais citados, resumo dos cinco artigos internacionais e nacionais mais citados e um panorama analítico dos 21 artigos nacionais dentro dos conjuntos (em inglês, *clusters*) de temas correlacionados.

2. Multilateralismo: definição e história sintética

O multilateralismo tem sido bastante debatido por acadêmicos das áreas de Relações Internacionais e de Ciência Política no mundo todo. Analisar o estado da arte do multilateralismo é fundamental para os estudos dessas áreas. Acredito que antes de desenvolver o tema é importante optar por uma definição conceitual para o multilateralismo e apresentar um breve histórico dos sistemas multilaterais.

De modo geral, no universo político e diplomático, o multilateralismo é definido como uma relação internacional em que estão presentes entre três ou mais Estados. Para John Ruggie, no entanto, essa dimensão nominal não é suficiente. Em célebre obra acerca do multilateralismo, ele aponta que é preciso que as relações multilaterais apresentem uma dimensão qualitativa, a qual implica que os Estados envolvidos coordenem suas ações de acordo com determinados princípios e que respeitem esses princípios (Ruggie, 1993). Por consequência, a definição de Ruggie, nos traz dois corolários: a *indivisibilidade* e a *reciprocidade difusa* (Ruggie, 1993, p. 561-598).

A *indivisibilidade* está relacionada ao comportamento estatal como membro de uma coletividade. A *reciprocidade difusa*, por sua vez, conceito elaborado por Robert Keohane, versa acerca da expectativa de um Estado em um arranjo multilateral, com benefícios usufruídos se tornando equivalentes com o passar do tempo. Em razão disso, Ruggie apresenta uma definição mais abrangente do multilateralismo, ao escrever que "multilateralismo é uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais Estados com base em princípios 'gerais' de conduta [...] sem levar em conta os interesses

particulares das partes ou as exigências estratégicas que possam existir em qualquer caso específico" (Ruggie, 1993, p. 571)[3].

Com essa definição de Ruggie, é possível associar o multilateralismo às formas institucionais que assume na prática. Por isso, o termo tem sido intensamente associado a Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs). Segundo Herz, Hoffmann e Tabak, as OIGs provem "o espaço social e os recursos necessários para a prática do multilateralismo poder avançar" (Herz, Hoffman e Tabak, 2015)[4].

Partindo do estudo das OIGs, podemos discorrer acerca do desenvolvimento do multilateralismo nas Relações Internacionais por meio da história de instituições internacionais. Segue uma tabela, proposta por essas autoras com um resumo das instituições ou fatos relevantes ao longo dos séculos.

Tabela 1. Breve histórico das OIGs

Fato histórico	Período	Abrangência
Liga de Delos	478 a.C. - 338 a.C.	Grécia Antiga (cidades-Estado)
Liga Hanseática	Séculos XI-XVII	Cidades do norte da Europa
Paz de Vestfália	1648	Estados europeus
Congresso de Viena	1815	Estados europeus
I Conferência Pan-Americana de Washington	1889-1890	Estados americanos
Conferências da Haia	1899 e 1907	Mundial
Liga das Nações	1919-1939/1946	Mundial
Organização das Nações Unidas (ONU)	1945-...	Mundial

Fonte: Elaborado a partir de Herz, Hoffman e Tabak, 2015.

A maior parte das OIGs existentes atualmente foram criadas após a Segunda Guerra Mundial, mas as práticas multilaterais remontam há séculos de história. Na Grécia Antiga, a Liga de Delos (478 a.C. – 338 a.C.) foi criada para prover uma melhor cooperação militar entre as cidades-Estado gregas. Dando um salto de algumas centenas de anos, entre os séculos XI e XVII, a

3 No original: "Multilateralism is an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of 'generalized' principles of conduct ... without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence".

4 Trata-se de um manual acadêmico, pioneiro e muito utilizado nas graduações de relações internacionais em todo o país.

Liga Hanseática tinha como objetivo promover a cooperação comercial entre cidades do norte da Europa.

A partir da Era Moderna, o multilateralismo se fortaleceu por meio de grandes conferências de Estados e pela criação de organizações internacionais. Em 1648, os tratados de Münster e de Osnabrück selaram a Paz de Vestfália, a qual é tida como o marco da diplomacia moderna e do sistema internacional de Estados-nação. Destacam-se também teses sobre Direito Internacional, com defesa de regras que deveriam ser aplicadas a todos os Estados – como a ideia do jurista holandês Hugo Grotius em relação ao mar, prevendo a criação do limite do mar territorial, que ampliava a soberania do Estado e defendia o acesso livre ao alto-mar.

O Congresso de Viena, em 1815, foi outro importante marco para o multilateralismo. Criando um Concerto de Estados Europeu, ainda que restrito às potências europeias, houve um avanço nas práticas diplomáticas multilaterais, como exemplifica o princípio da consulta prévia diante de temas como a distribuição de poder dos Estados. O Concerto Europeu favoreceu o surgimento de diversas organizações internacionais intergovernamentais com caráter essencialmente técnico no século XIX, destacando-se a Comissão Central para a Navegação do Reno (1815), a Comissão Europeia para o Controle do Danúbio (1856), a União Telegráfica Internacional (1865), a União Postal Universal (UPU, 1874) e o Escritório Internacional de Pesos e Medidas (1875). No caso da UPU, as decisões eram baseadas no voto da maioria, o que representou avanço em relação ao sistema existente, uma vez que a exigência de unanimidade foi um dos pontos fracos das conferências *ad hoc* do Concerto Europeu.

No desfecho do século XIX e no limiar do século XX, o multilateralismo se fortaleceu além dos limites territoriais europeus. Entre 1889 e 1890, a Conferência Pan-Americana em Washington marcou um grande avanço do multilateralismo regional no continente americano. Nos anos de 1899 e 1907, as duas Conferências de Paz na Haia representaram uma mudança qualitativa a respeito da administração do sistema internacional, buscando criar regras para lidar com os conflitos internacionais. Um ponto importante a se destacar desses encontros na Haia foi a participação crescente de Estados não europeus, com os resultados mais marcantes sendo a assinatura da Convenção para a Resolução Pacífica de Disputas e a criação da Corte Permanente de Arbitragem.

A Liga das Nações foi o órgão que melhor concretizou as tendências multilaterais anunciadas nas Conferências da Haia. Criada ao final da Primeira Guerra Mundial, introduziu nas relações internacionais o conceito de segurança coletiva. O estabelecimento da Corte Internacional Permanente

de Justiça (CPIJ) foi o resultado jurídico. Ainda que essas instituições tenham sido marcadas pelo insucesso em assegurar a paz, o espírito multilateralista foi mantido e aprimorado após o fim da Segunda Guerra Mundial, em novas bases e organizações.

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, representou um avanço do sistema multilateral nas relações internacionais. Criada com o propósito maior de garantir a paz e a segurança internacionais, a ONU é quem melhor expressa o multilateralismo nas relações internacionais até os dias atuais. Já em seu preâmbulo, a Carta da ONU indica que suas normas terão efeitos mesmo em Estados não membros da organização: "A organização fará que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais" (1945, art. 2º, 6).

No embalo onusiano, as OIGs proliferaram na segunda metade do século XX. Também as Organizações Não Governamentais (ONGs) ampliaram a oferta de espaços multilaterais para negociações, formulação de normas e capacidade de influência de Estados e outros atores internacionais.

Durante os anos da chamada Guerra Fria, as ações multilateralistas enfrentavam um mundo bipolar. O confronto político e ideológico entre Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas parecia um empecilho ao avanço do multilateralismo. Como membros permanentes do Conselho de Segurança, os dois países impediam medidas que julgavam contra seus interesses no principal foro político da ONU.

Mesmo diante desse contexto bipolar, houve avanço significativo de instituições e decisões multilaterais, como as declarações universais de direitos humanos, os tratados de restrição à expansão de armas de destruição em massa, o surgimento de blocos regionais, as missões de paz promovidas pela ONU e as rodadas de negociação comercial no âmbito do GATT-47.

A dissolução da URSS e a Guerra do Iraque em 1991 anunciavam um descongelamento da Guerra Fria. Muitos teóricos correram para afirmar o cenário unipolar estadunidense. A realidade logo demonstrou que o multilateralismo seguia fundamental para encontrar soluções diante de crises internacionais. As graves situações humanitárias nas guerras em Ruanda, Iugoslávia e Somália serviram para alertar que a maior potência não conseguiria resolver todos os problemas internacionais sozinha.

Diante dos desafios globais após a Guerra Frita, os anos 1990 ficaram conhecidos como a "Década das Conferências" na ONU, cujos encontros geraram declarações políticas coletivamente aprovadas, fixando compromissos de governos para a implementação de programas de ação. Ressalta-se, como exemplos, a

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), a Conferência de Direitos Humanos (Viena, 1993), Conferências Mundiais para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995), a Conferência Mundial sobre as Mulheres (1995) e a Conferência Diplomática que assinou o Estatuto para a criação do Tribunal Penal Internacional (Roma, 1998).

Houve outras conferências, não menos importantes que as destacadas, mas o ponto aqui é ressaltar o ambiente multilateral que a década de 1990 deixava de herança para o século XXI, escopo cronológico escolhido para a nossa análise da produção acadêmica ocidental e nacional sobre o multilateralismo. Cabe antes, no entanto, explicar a metodologia aplicada para o levantamento de artigos analisados.

3. Metodologia

Para proceder ao *State of the art,* um estudo sobre outros estudos, este artigo realiza uma análise sistemática e quantitativa da literatura recente acerca de um domínio específico. Foi feito um levantamento bibliométrico dos artigos publicados entre 2001 e 2023 acerca do multilateralismo. Essa palavra será o termo principal para a pesquisa feita em dois acervos de dados acadêmicos: o *Web of Science – Coleção Principal* e a *SciELO Citation Index*.

Reconhecidos por compilar as publicações dos principais periódicos de divulgação científica, as bases indexadoras reúnem documentos que auxiliam todo e qualquer pesquisador a pesquisar sobre o estado da arte de algum tema específico. Justifica-se a escolha dessas bases por ambas possuírem o mesmo sistema de indexação, feito pela *Clarivate Analytics*. Dessa forma, busca-se eliminar comparações em bases de dados com diferentes algoritmos de pesquisa. Por causa dessa semelhança, foi possível utilizar critérios praticamente idênticos para a busca por artigos tanto internacionais e quanto nacionais.

No caso de análise de artigos internacionais, os dados foram reunidos pela *Web of Science*. Já os documentos acadêmicos brasileiros foram selecionados pela base de dados da *SciELO*. Em ambos os casos, a pesquisa do termo "multilateralismo" foi restringida por outros comandos: publicações somente de artigos; período delimitado entre os anos de 2001 e 2023; publicações registradas somente nas áreas de Relações Internacionais ou de Ciência Política.

No caso específico da pesquisa na coleção principal da *Web of Science*, foi colocado também o filtro para artigos de acesso aberto (*open access*). Na base da *SciELO*, por sua vez, estabelecemos o comando para filtrar artigos publicados apenas no Brasil. Dentro desses parâmetros, chegamos a um conjunto de 289

artigos com o tópico multilateralismo na coleção da *Web of Science* e outros 21 artigos com o mesmo tópico na base de dados da *SciELO*.

Importante reconhecer que esse método de pesquisa apresenta também desvantagens. Sabemos que podemos colocar como pontos fracos fatores como o alcance a textos indexados somente nesses bancos, a predominância de textos escritos em inglês e produzidos por membros de universidades norte-americanas ou europeias e por revistas classificadas como de maior renome nacional ou internacional. Isso não impede esta análise, menos ainda pretende competir com outros levantamentos em outras bases ou critérios. O avanço da ciência é um constante e permanente diálogo, e o objetivo deste artigo é oferecer mais uma oportunidade de diálogo acerca do multilateralismo.

Também julgamos importante fazer uma breve explicação do software *VosViewer*, utilizado para extrair análises mais conjunturais dos artigos selecionados. Desenvolvido por Nees Jan van Eck e Ludo Waltman, o *VosViewer* é uma ferramenta que permite realizar a análise de redes bibliométricas por meio de diversos fatores, como coautoria, citação, cocitação e co-ocorrência de palavras. Com o *VosViewer* fazendo a leitura das bases de dados extraídas do *Web of Science* e da *SciELO*, foi possível construir mapas de redes dos termos mais citados nos artigos selecionados, com as relações entre esses termos baseadas em distância e aproximação. Ao mesmo tempo, esses mapas apresentam conjuntos (*clusters*) de termos convergentes. Por fim, ressalta-se que os nós desses mapas de redes permitem avaliar o peso de cada termo. É também pelo uso do *VosViewer* que encontramos os autores mais citados nas referências bibliográficas dos artigos selecionados.

Passemos agora a apresentar os resultados da pesquisa em artigos internacionais e nacionais com base no termo multilateralismo.

4. Artigos selecionados pelo *Web of Science*

Na pesquisa feita na coleção principal da base indexadora *Web of Science*, o termo pesquisado foi "*multilateralism*". Ao mesmo tempo, aplicaram-se os filtros quanto aos anos de publicação (entre 2001 e 2023), quanto ao tipo de documento (artigos), quanto as áreas científicas (Relações Internacionais ou Ciência Política). Essa seleção nos apresentou 289 artigos, os quais serão a base para as análises feitas a seguir.

Há uma predominância de artigos em língua inglesa, idioma utilizado em 262 dos artigos. Na sequência, encontramos 17 artigos em espanhol e outros 9 em russo. O *Web of Science* aponta ainda 1 artigo em norueguês e

1 em português. Dessa forma, um dos artigos foi registrado como escrito em dois idiomas.

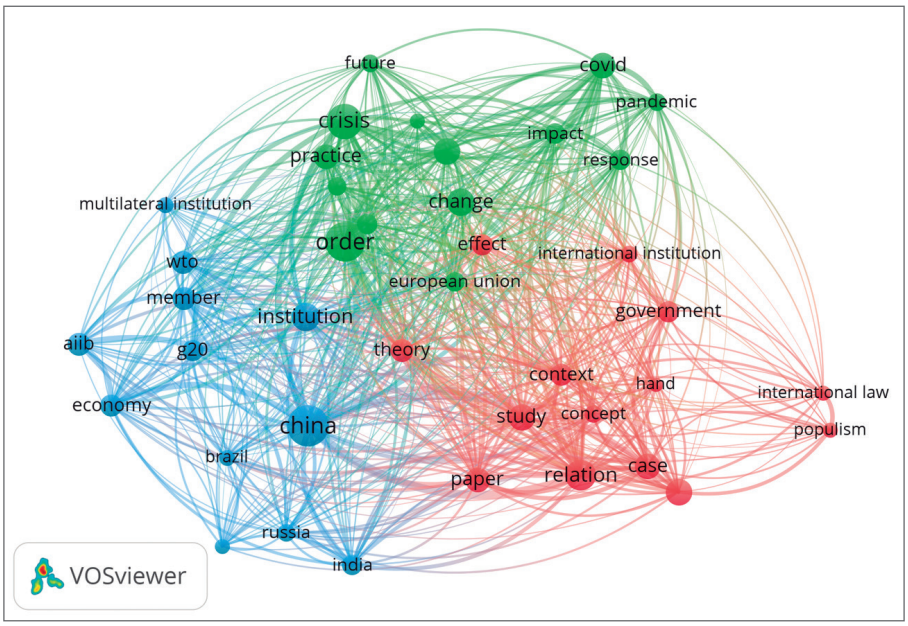
Na lista dos 10 autores mais citados nos 289 artigos, há uma predominância de professores e pesquisadores dos Estados Unidos: 7 de 10 são norte-americanos. Dentro de um conjunto dominado por norte-americanos, fica mais fácil destacar os "estrangeiros". O professor John Ruggie, apesar de austríaco de nascimento, cresceu em Toronto (Canadá) e teve boa parte da sua vida acadêmica em universidades estadunidenses. A indiana Amrita Narlikar, após lecionar em Oxford, agora leciona na Universidade de Hamburgo. E o canandense Andrew F. Cooper é professor na Balsillie School of International Affairs, instituição de ensino situada em seu país natal.

Tabela 2. Autores mais citados

Autor	Número de citações nas referências bibliográficas
Keohane, RO	116
Ikenberry, GJ	80
Ruggie, JG	70
Abbott, KW	46
Narlikar, A	41
Cooper, AF	39
Kahler, M	33
Koremenos, B	29
Krasner, SD	29
Mearsheimer, JJ	29

Dado que a lista de autores mais citados foi gerada pelo *VosViewer*, aproveitamos para apresentar o mapa da rede com os termos mais citados pelos 289 artigos selecionados. Para gerar o mapa, foram selecionados os seguintes critérios: 21 como o mínimo de ocorrências de um termo (66 ficaram dentro do parâmetro); seleção de 60% dos termos mais relevantes (40 termos selecionados), seleção de contagem *full counting* (considera cada palavra/nome como 1), atração (10) e repulsa (1).

Figura 1. Mapa da rede com os termos mais citados nos artigos internacionais



Podemos perceber, pelas quatro cores presentes no mapa, a formação de três principais conjuntos (*clusters*) com os 40 termos mais relevantes selecionados nos artigos internacionais entre 2001 e 2023. Para facilitar o entendimento, fazemos a lista de termos que compõem cada um desses conjuntos (clusters). Em negrito, destacam-se os temas mais relevantes de cada cluster.

Tabela 3. Clusters com os 40 termos mais relevantes dos artigos internacionais

Cluster 1 (14 itens)	Cluster 2 (14 itens)	Cluster 3 (12 itens)
case	**change**	AIIB
concept	**Covid**	Brazil
context	**crisis**	**China**
effect	European Union	**economy**
foreign policy	future	**G20**
government	**Global Governance**	India
hand	impact	**institution**
international institution	international organizaton	**member**
international law	**order**	multilateral institution
paper	pandemic	Russia
populism	practice	South Africa
relation	response	WTO
study	rule	
theory	United Nations	

No cluster 1, percebemos uma reunião de temas que se relacionam a estudos que indicam um questionamento teórico do multilateralismo, tendo como destaque as palavras contexto, política externa, *paper*, relação e estudo. No cluster 2, por sua vez, vemos uma reunião de termos em torno das palavras ordem e crise, com destaque para os termos mudança, Covid-19 e governança global. No cluster 3, o grande destaque é a presença de todos os países integrantes do Brics até 2023: África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia. Os nós mais importantes do cluster 3 ficaram com os termos China, economia, G20, instituição e membro.

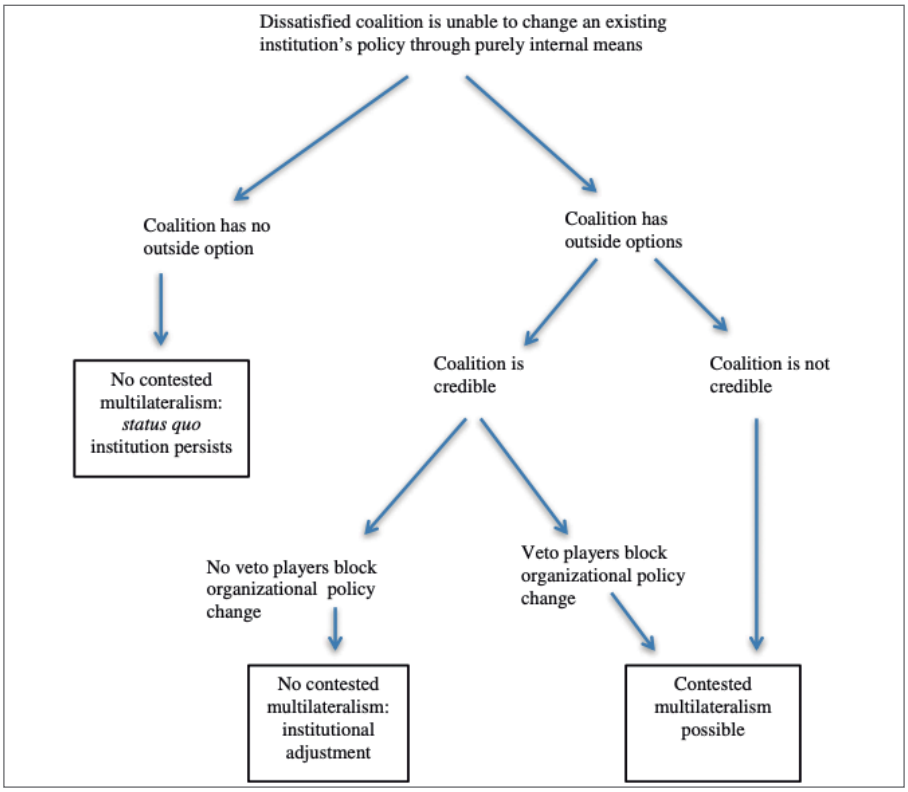
4.1. Artigos internacionais mais citados

Passamos, agora, a um breve resumo dos três artigos mais citados entre os 289 listados pela pesquisa do termo multilateralismo no *Web of Science*. De acordo com a base de dados utilizada, o artigo intitulado *Contested multilateralism* foi citado 276 vezes até o momento desta análise. Publicado em março de 2014, o texto foi assinado por Julia C. Morse e Robert O. Keohane. Keohane, importante lembrar, foi o autor mais citado nas referências bibliográficas dos artigos selecionados.

Em *Contested multilateralism*, os autores descrevem o resultado da busca de estratégias adotadas por Estados, organizações multilaterais ou até mesmo atores não estatais para desafiar regras e práticas de instituições multilaterais estabelecidas. Para Keohane e Morse, essa afronta ocorre quando há coligações de Estados insatisfeitos com instituições multilaterais existentes, abrindo caminho para a busca de políticas e de práticas diferentes do *status quo* (Morse e Keohane, 2014).

Por meio da figura abaixo, Morse e Keohane (2014) resumem os principais caminhos para uma coalização de atores insatisfeitos possam contestar o multilateralismo quando não conseguem alterar as regras do *status quo*.

Figura 2. Processo que conduz ao multilateralismo contestado. A coligação insatisfeita não consegue alterar a política de uma instituição existente através de meios puramente internos[5]



Fonte: Morse e Keohane, 2014.

Após apresentarem os caminhos para coalizões contestarem o *status quo* de regras e de instituições multilaterais, os autores afirmam que há duas formas básicas de contestação do multilateralismo. Uma seria por meio da mudança de regime, que se notabiliza quando os desafiantes de um conjunto de regras e de práticas migram para um fórum multilateral alternativo, com mandatos e decisões de regras que favoreçam o desafio a instituições multilaterais prévias. Outra forma de contestação ao multilateralismo é a criação de um regime competitivo, quando a coalizão de atores insatisfeitos estabelece uma nova instituição multilateral para desafiar o *status quo* existente.

Após analisar essa contestação multilateral em casos envolvendo organizações e regimes como o FMI, o Banco Mundial, a Organização Mundial

5 Tradução nossa.

da Saúde, a Organização Mundial do Comércio e convenções internacionais sobre armas, os autores indicam que as proposições apresentadas no estudo devem ser formuladas e testadas, para melhor compreender tanto como o multilateralismo está presente nas relações contemporâneas quanto quais são as forças que atacam o multilateralismo atual.

O segundo artigo mais citado entre os selecionados foi o intitulado "The EU as a 'normative' power: how can this be?", assinado por Helene Sjursen (2006). Publicado em 2006, foi citado 217 vezes até a data de produção deste artigo. Professora da Universidade de Oslo, na Noruega, Sjursen questiona a definição da União Europeia como um poder "civilizador"/"normativo"/"civilizatório" ou ainda "ético" nas relações internacionais. Segundo ela, todas essas concepções são enviesadas, devido à falta de precisão e de critérios de padrão para uma análise que permita qualificar a UE como uma "força para o bem"[6].

Após apresentar definições para compreensão de um poder "normativo", "civilizador", "ético" ou "civilizatório", Sjursen entende que há uma tensão da política externa da União Europeia envolvendo o multilateralismo e a defesa dos direitos humanos, com a defesa de soberania externa entrando em choque com a proteção de indivíduos em normas cosmopolitas. Dessa forma, ela não concorda em concluir que a UE se enquadra como um poder "normativo".

Por fim, o terceiro artigo mais citado no conjunto de artigos selecionados na base de dados da *Web of Science* é o intitulado *Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF*, publicado em 2011. O autor foi o professor Robert H. Wade, professor da London School of Economics. O artigo, que apresenta 150 citações, começa destacando o forte crescimento de países em desenvolvimento, com destaque para a China assumindo o posto de segunda maior economia mundial (Wade, 2011).

Para Wade, embora os Estados Unidos permaneçam como o Estado dominante nas relações internacionais e o G7 siga com o exercício da primazia em diversos campos, a combinação entre a postura defensiva do G7 e a defesa da soberania dos países emergentes produz um "espírito Vestifaliano" nos fóruns internacionais. Considerando os anos iniciais do século XXI como um período de transição, o autor sugere reformas no G20 e no Banco Mundial, em prol de maior legitimidade de organizações multilaterais em um mundo que julga ser cada vez mais multipolar.

Após fazer um breve resumo histórico que envolve a unipolaridade estadunidense e o crescimento da multipolaridade, Wade questiona se há um

6 Ideia semelhante, em perspectiva realista já tinha sido sugerida por Robert Kagan, que em clássico ensaio de 2003, argumentava que o idealismo europeu só era viável/possível porque os EUA assumiam o papel antipático de polícia do mundo, deixando espaço para a Europa "brincar" de utopias.

multilateralismo fortalecido na governança global. Ele situa os Brics como um dos polos multilaterais mundiais, ao lado de Estados Unidos e União Europeia. Ressalta o dilema de cooperações internacionais terem dificuldade de se sustentarem quando envolvem um número elevado de países. Na sequência, Wade aprofunda a análise do G20 como fórum para tratar de crises econômicas globais, passando por uma reflexão acerca da reforma no Banco Mundial e no FMI. Em sua conclusão, Wade acredita não haver teoria que possa definir as expectativas quanto à distância entre globalização econômica e multipolaridade.

5. Artigos selecionados pela *SciELO Citation Index*

Após fazermos uma análise do estado da arte do multilateralismo na produção da literatura acadêmica internacional, passamos a uma apresentação da seleção de artigos produzidos por pesquisadores brasileiros. Para essa pesquisa, utilizamos a base de dados da *SciELO Citation Index (Web of Science)*, que, como o próprio nome entre parênteses aponta, utiliza a mesma tecnologia de indexação da *Web of Science*, por meio da empresa *Clarivate Analytics*.

Ao todo, 21 artigos foram selecionados dentro dos seguintes critérios estabelecidos: termo "*multilateralism*" na busca principal, filtrado por período de publicação (de 2001 a 2023), por tipo de documento (artigo), por duas áreas científicas (Relações Internacionais ou Ciência Política), por país de origem dos autores (Brasil).

Vale a pena destacar a Universidade de Brasília (UnB) e a Universidade de São Paulo (USP) como as instituições que lideraram a lista de *alma matter* dos autores de artigos selecionados, com quatro *allumni* de cada uma dessas universidades. Em relação aos periódicos, a *Contexto Internacional* liderou a publicação de artigos relacionados ao multilateralismo, com nove documentos registrados nesse levantamento pela *SciELO Citation Index*.

Destaca-se, na tabela a seguir, os autores mais citados nessa produção acadêmica brasileira acerca do multilateralismo. Na lista, selecionamos os autores com mais de três citações no conjunto dos 21 artigos.

Tabela 4. Autores mais citados

Autor	Número de citações nas referências bibliográficas
Ruggie, JG	7
Lima, Maria Regina Soares de*	6
Keohane, RO	5
Sanahuja, JA	4
Hirst, Monica	4
Ricupero, Rubens	4
Walt, SM	4
Almeida, Paulo Roberto de	3
Godinho, Renato Domith	3
Lafer, Celso	3
Arrighi, G	3
Cervo, Amado	3
Guimarães, Samuel Pinheiro	3
Vigevani, Tullo	3
Fonseca Jr, Gelson	3
Irwin, DA	3
Weitsman, PA	3
Davis, KE	3
Huntington, S	3

* A professora e pesquisadora Maria Regina Soares de Lima, uma das maiores referências internacionalistas do Brasil em relação ao multilateralismo, aparece citada de duas formas: i) LIMA, Maria Regina Soares de; e ii) SOARES DE LIMA, Maria Regina. As duas formas foram agrupadas em apenas uma, considerado apenas o último sobrenome, que é o indicado pelas normas da ABNT em casos de sobrenomes composto. Alerta-se para um padrão de referências ser corretamente utilizado, a fim de preservar a qualidade de pesquisas futuras.

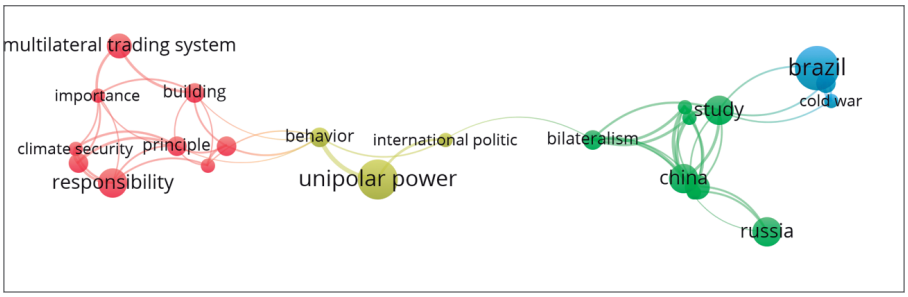
Na relação de referências bibliográficas na produção acadêmica brasileira, percebe-se um equilíbrio entre autores internacionais e nacionais. Das 19 autorias citadas, 10 foram de pesquisadores brasileiros, diante de 9 estrangeiros. Percebe-se também a presença de diplomatas brasileiros como autores de artigos, como os casos de Rubens Ricupero, Paulo Roberto de Almeida, Renato Domith Godinho, Samuel Pinheiro Guimarães e Gelson Fonseca Jr.

Entre os outros autores acadêmicos do Brasil, destacam-se professores como Maria Regina Soares de Lima, Monica Hirst, Amado Cervo e Tullo Vigevani. Segunda mais citada entre os 21 artigos, Maria Regina Soares de Lima atua como referência de ensino na área de Relações Internacionais do país. Professora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), atua nos seguintes temas, além do

multilateralismo: política exterior brasileira, instituições políticas, economia política, política social e sistema internacional.

O *VosViewer*, que foi utilizado para encontrar os autores mais citados nos artigos nacionais selecionados, também gerou o mapa com os termos mais frequentes, da mesma forma que a geração de dados para os artigos internacionais deste levantamento. No caso do mapa dos artigos brasileiros, os critérios definidos no *VosViewer* foram os seguintes: três como o mínimo de ocorrências de um termo (39 ficaram dentro do parâmetro); seleção de 60% dos termos mais relevantes (23 termos selecionados), seleção de contagem *full counting* (considera cada palavra/nome como 1), atração (10) e repulsa (1).

Figura 3. Mapa da rede com os termos mais citados nos artigos internacionais



Por haver menos artigos, o mapa dos artigos nacionais é mais simples, mas nem por isso menos relevante. A produção acadêmica brasileira apresenta um total de quatro conjuntos relacionados em uma análise dos 23 termos mais relevantes desta pesquisa.

Tabela 5. Clusters com os 23 termos mais relevantes dos artigos brasileiros

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4
Amazon	bilaterism	**Brazil**	behavior
building	**China**	case	international politics
climate security	loss	Cold War	**unipolar power**
importance	**Russia**		
multilateral trading system	scope		
non indifference	study		
notion	trade deal		
principle	United States		
responsibility			

Diferentemente dos artigos na base de dados internacionais, a produção acadêmica brasileira demonstra uma rede com mais conjuntos e, de modo esperado, termos diferentes. Ao todo, as palavras mais frequentes foram agrupadas em quatro clusters. No primeiro deles, destacam-se como principais nós os termos "responsibility", "multilateral trading system" e "non indifference". Mesmo assim, esse conjunto não fica restrito a termos comerciais, uma vez que contém termos como "Amazon" e "climate security".

O segundo maior conjunto traz como nós mais relevantes os termos China, Rússia, "study" e "bilateralism", que também conta com a presença da palavra Estados Unidos. O terceiro cluster contém apenas três elementos, sendo Brasil o nó principal, relacionado a "Cold War" e "case". O último cluster tem como nó central o termo "unipolar power", relacionado com os termos "behavior" e "international politics".

5.1. Artigos nacionais mais citados

Da mesma forma que realizado com os artigos internacionais, vamos destacar os principais artigos do conjunto de publicações nacionais selecionados. Além disso vamos resumir esse conjunto de trabalhos selecionados ao discorrer sobre artigos de forte relevância dentro de cada *cluster*.

Na seleção nacional, o artigo que inaugura o top 3 é assinado por Maria Regina Soares de Lima. Com o título "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", o texto publicado em 2005-06 na *Revista Brasileira de Política Internacional* já foi citado 26 vezes de acordo com a base de dados da *SciELO* (Lima, 2005). Contendo as palavras-chave Brasil, Índia, África do Sul, Cooperação e Multilateralismo, o documento examina a relação dos três países integrantes do IBSA e os impactos desse agrupamento multilateral na conjuntura internacional. Além disso, aponta uma semelhança na política externa dos governos FHC e Lula.

A autora analisa a situação de cada um dos três países, com destaque para a participação multilateral da política externa brasileira desde o final do século XIX. Ela questiona o perfil por meio de duas identidades: uma refere-se ao mundo da política, sendo esses Estados podendo ser denominados como *system-affecting states*, de acordo com o conceito definido por Keohane; outra identidade relaciona-se à ordem econômica, sendo esses três países considerados "mercados emergentes", categoria cunhada pelo *US Trade Representative*.

Na conclusão, Maria Regina Soares de Lima considera que esse G3, ainda que congregue três países que compartilham problemas estruturais comuns do terceiro mundo (pobreza, desigualdade, analfabetismo), pode tornar-se

uma referência no âmbito da cooperação Sul-Sul. Isso porque, contrariando críticas doutrinárias da cooperação Sul-Sul, a relação envolvendo Brasil, Índia e África do Sul evidencia que as complementaridades podem ser maiores que os fatores de competição.

O segundo artigo mais citado, 16 vezes segundo a base de dados da *SciELO Citation Index*, foi o texto "As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007". Mais uma vez, assinado por uma pesquisadora, Miriam Gomes Saraiva (2007). Vale também destacar que, mais uma vez, o assunto foi a cooperação Sul-Sul.

A análise da professora Miriam Gomes Saraiva começa em 1993, ano que praticamente marca o início do governo Itamar Franco (que começou em 29 de dezembro de 1992 e se estende até 1994), contempla os oito anos do governo FHC (1994-2002) e aborda os primeiros anos do governo Lula (2003-2007). O exame desse período foi feito tendo como referência a política externa brasileira, em face da América do Sul (com destaque para o Mercosul) ou em face a outros países considerados emergentes e *system-affecting*.

Para Miriam Gomes Saraiva, as iniciativas de cooperação Sul-Sul feitas pela política externa brasileira indicam que o país busca ser mais relevante nas ações internacionais. Tanto no caso das relações com países sul-americanos quanto nas iniciativas com potências médias de outros emergentes, a pesquisadora aponta a ascensão da corrente autonomista no Itamaraty. Ao mesmo tempo, ela ressalta o comportamento multifacetado da política externa brasileira. Enquanto assume uma postura próxima da hegemonia regional na América do Sul, comporta-se como uma liderança na organização coletiva com países igualmente *system-affecting*.

O *top* 3 nacional se encerra com o texto do professor Eugenio Diniz. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Diniz assinou o artigo "Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista", publicado na revista *Contexto Internacional* em 2006 (Diniz, 2006). De acordo com a base de dados utilizada, foram registradas cinco citações do artigo. Trata-se de um exame de relacionamentos multilaterais em um sistema unipolar, com o objetivo de saber se esse multilateralismo pode influenciar o único polo sistêmico.

Diniz enumera quatro principais análises teóricas: (a) da utilidade de relacionamentos multilaterais do ponto de vista da Potência Unipolar; (b) do poder de barganha dos demais atores internacionais em face da Potência Unipolar no âmbito desses relacionamentos; (c) da utilidade de aliados críticos, concretos e potenciais para a Potência Unipolar; e (d) do poder de barganha de aliados críticos, concretos e potenciais, em face da Potência Unipolar.

Diniz estabelece condições e limitações teóricas para concluir que os relacionamentos multilaterais têm potencial de serem mais relevantes do que o potencial considerado pelos autores realistas. Alerta, no entanto, que os relacionamentos multilaterais precisam respeitar limites de um sistema unipolar para não se tornarem irrelevantes.

5.3. Análise dos clusters nacionais

Para aprofundar a análise do estado da arte do termo multilateralismo na produção acadêmica nacional, apresentamos agora um compilado dos artigos brasileiros selecionados de acordo com cada conjunto de temas correlacionados.

O cluster 1 apresenta como nós da rede termos muito utilizados pelo corpo diplomático brasileiro. A presença de diplomatas como autores mais citados certamente está relacionada a essa característica da produção acadêmica nacional nas Relações Internacionais. Chama a atenção a presença do termo "não indiferença", termo que foi uma característica da política externa do governo Lula na década de 2000. A não indiferença foi citada tanto pelo então presidente quanto por seu chanceler durante os oito anos de governo, Celso Amorim, para as ações de apoio e solidariedade da diplomacia brasileira.

O termo não indiferença foi utilizado pela primeira vez em 1992 pelo papa João Paulo II na abertura da Conferência Internacional sobre Nutrição promovida pela FAO (Agência da ONU para Agricultura e Alimentação) e pela OMS (Organização Mundial da Saúde). O ineditismo brasileiro foi o país atribuir esse princípio à sua atuação externa, tendo como grande exemplo a liderança da missão de paz no Haiti (Minustah) de 2004 a 2017. Segundo Hermann, a não indiferença justifica uma inserção internacional que mantém o princípio da não intervenção, sem deixar de assumir responsabilidades em prol de uma ordem internacional mais justa (Herman, 2011).

Em relação à não indiferença, portanto, destaca-se o artigo *Não indiferença: nova comunidade ideológica de consciência para o Sul Global?*, de Antônio José Escobar Brussi. Nesse texto, o professor Brussi ressalta a postura de um "multilateralismo humanitário" da política externa brasileira (Brussi, 2016).

Outros termos importantes no *cluster* 1 são a segurança climática e a Amazônia. Desde Estocolmo, em 1972, o Brasil sempre manteve uma postura de liderança nas conferências internacionais sobre o meio ambiente e o clima. Simbolizam essa liderança as duas conferências sediadas no Rio de Janeiro, em 1992 e em 2012. Em relação ao multilateralismo ambiental do Brasil, entre os artigos selecionados, destacam-se dois. Um deles é de 2010, escrito por Paulo G. Fagundes Visentini e André Luiz Reis da Silva, *Brazil and the*

economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003--2010), cujo propósito é analisar o uso de fóruns multilaterais que o país fez para sustentar seu projeto nacional de desenvolvimento, formar coalizões de geometria variável e fortalecer a cooperação Sul-Sul (Visentini e Silva, 2010). Outro artigo de destaque é de 2021, *Climate Security, the Amazon, and the Responsibility to Protect*. Assinado por Gustavo Macedo, a análise aborda o desenvolvimento do conceito de "segurança climática" no Conselho de Segurança da ONU, com o objetivo de compreender esse princípio utilizado para a narrativa acerca da Amazônia brasileira (Macedo, 2021).

Na lista de termos do segundo *cluster*, destacam-se como nós os países China e Rússia. O universalismo da política externa brasileira avançou em relação a esses países, tendo como principal resultado a criação do Brics. Percebe-se que os Estados Unidos aparecem com menor intensidade.

China é um termo bastante frequente nos 21 artigos selecionados. Destacamos aqui as análises feitas nos dois artigos com maior número de citações, já citados anteriormente: *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*, de Maria Regina Soares de Lima, e *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*, de Miriam Gomes Saraiva. Um terceiro artigo que merece destaque com o termo China é o texto *A controvérsia dos lateralismos: uma comparação entre os ALCs da China e dos EUA*. Assinado por Ana Luiza Beck, Mayara T. Muller e Fernando Seabra, o texto se baseia em uma expansão do bilateralismo envolvendo como polos China e EUA, e como a dicotomia multilateralismo/regionalismo é falha em explicar com precisão as formas de integração nas últimas décadas (Beck, Muller e Seabra, 2021).

No terceiro *cluster*, nota-se o próprio nome do país, Brasil, como principal destaque. No conjunto de artigos selecionados, percebe-se a relevância de análises históricas que versam sobre a atuação brasileira multilateral em casos do século XX, especialmente no período da Guerra Fria. Como na letra de *Velha Roupa Colorida*, escrita por Belchior, "No presente, a mente, o corpo é diferente. E o passado é uma roupa, que não nos serve mais", os acadêmicos nacionais buscam reinterpretar as ações diplomáticas nacionais em casos multilaterais anteriores.

Publicado em 2002, de autoria de Norma Breda dos Santos, o artigo *A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica* faz uma revisão bibliográfica de estudos sobre a atuação multilateral do Brasil, fazendo uma divisão em dois tempos históricos: um tempo mais longo, em busca de aspectos conjunturais; e outro tempo mais presente à época da publicação, com foco entre as décadas de 1960 e de 1990 (Santos, 2002).

Também há artigos que analisam situações bem específicas. Como o caso do artigo *A crise da Liga das Nações de 1926: realismo neoclássico, multilateralismo e a natureza da política externa brasileira*, de Braz Baracuhy. O autor questiona a interpretação acerca da saída brasileira da organização, considerada como um "fiasco" da diplomacia brasileira. Para Baracuhy, a crise de 1926 revela como o tabuleiro internacional estava avançando rápido demais para "mentes do século XIX" (Baracuhy, 2006).

Outro estudo de caso específico versa sobre a participação latino-americana na Conferência de Havana de 1947-1948, no artigo *Latin American countries and the establishment of the multilateral trading system: the Havana Conference (1947-1948)*, de Norma Breda dos Santos. Em resumo, o estudo mostra como a tentativa dos países latino-americanos de defender o desenvolvimento regional por meio de um planejamento econômico e de uma produção pautada pela substituição de importações enfrentou a construção de um regime de comércio internacional pautado por fortes desigualdades materiais e políticas (Santos, 2016).

Por fim, o *cluster* 4 tem como principal referência o termo "unipolar". Trata-se de expressão também bastante frequente nas análises acadêmicas brasileiras envolvendo o multilateralismo. Além da discussão teórica de Eugenio Diniz, resumida anteriormente por ser artigo com o terceiro maior número de citações, destacamos brevemente aqui um outro estudo presente na seleção feita para este artigo. Trata-se de *Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990)*, de Antônio Carlos Lessa, Leandro Freitas Couto e Rogério de Souza Farias. Publicado em 2010, no periódico *Contexto Internacional*, o artigo analisa as transições da política externa brasileira desde o fim da Guerra Fria, por meio de pares de conceitos dicotômicos como distância/participação e distância/integração (Lessa, Couto e Farias, 2010).

Na avaliação desses pesquisadores, nem toda ação multilateral brasileira na Guerra Fria foi marcada pelo comportamento da distância, assim como o isolacionismo adotado não era derivado de uma opção tática do Itamaraty (Lessa, Couto e Farias, 2010).

6. Algumas recomendações de ações concretas

Com base no levantamento bibliométrico acima descrito, este *policy paper* se conclui com a recomendação de algumas ações concretas. Nestas, tanto a FUNAG, quanto o IPRI, em particular, poderiam se engajar, em conjunto com a

comunidade acadêmica brasileira de Relações Internacionais, com o propósito de fortalecer os estudos sobre o multilateralismo. Elegi também como foco de ação a promoção e o aumento do interesse e do conhecimento do público mais amplo sobre a área, o que, em última análise, fortalece o próprio sistema multilateral que é feito também por pessoas e não tão somente por Estados.

6.1. Ações tradicionalmente dentro do escopo das atividades do IPRI/FUNAG, que merecem ser repetidas de modo recorrente

1. Em que pese o grande número de publicações teóricas e conceituais sobre o multilateralismo, seria interessante proceder também um levantamento a propósito dos estudos de caso de instituições multilaterais específicas buscando identificar:
    a. O escopo e o alcance de suas áreas de atuação;
    b. Sinais de dinamismo, avanço positivo de agendas e impacto real de suas atividades.
    c. A relevância destas para a ação internacional brasileira.
2. A promoção – edição, publicação e divulgação – de mais trabalhos de síntese e/ou manuais que pudessem ampliar o alcance das discussões sobre o multilateralismo para além do público especializado. A saber:
    a. Políticos e Diplomatas que tenham interesse instrumental e busquem resumos e sínteses das discussões mais recentes sobre o multilateralismo;
    b. Alunos de graduação de Direito, Economia e Relações Internacionais;
    c. Funcionários de organizações internacionais;
    d. Jornalistas;
3. A promoção de eventos sobre o multilateralismo que permitam a troca de ideias da comunidade acadêmica, com a presença dos nomes/autores acima referidos, referências nos estudos multilaterais, tanto brasileiros como estrangeiros.
    a. Eventos amplos e abertos, como congressos e simpósios que contribuam para a promoção mais ampla dos debates sobre o multilateralismo; mas também,
    b. Eventos fechados de trocas de ideias e debates apenas entre acadêmicos, especialistas e *policy-makers*.

6.2. Ações já promovidas pelo IPRI/FUNAG no passado que poderiam ser retomadas

4. Sabendo que a democracia e o multilateralismo contemporâneo precisam do apoio da opinião pública e da sociedade civil, recomendo

ainda a divulgação do tema do multilateralismo com iniciativas de divulgação mais ampla para o público leigo por meio de, por exemplo:

a. Dicionários e obras de divulgação científica;
b. Histórias em quadrinhos;
c. Podcasts;
d. Livros infantis, por exemplo: "Multilateralismo para crianças"; "O sistema ONU para crianças" tal qual no passado foi publicado o livro infantil "As aventuras do Barão do Rio Branco" lançado em 2002 em uma escola pública do Distrito Federal.
e. Vídeos curtos de divulgação para serem exibidos em redes sociais e microblogs editados para a audiência jovem;

5. Estudar a possibilidade de lançar concursos para premiar:
   a. Artigos sobre o tema do multilateralismo e seu estado contemporâneo em um mundo sob ameaça de desglobalização;
   b. Teses defendidas sobre o tema do multilateralismo;

6. Uma conclusão

A análise do estado da arte do multilateralismo nos apresenta diversos caminhos para o estudo do multilateralismo na produção acadêmica mundial e, mais especificamente, brasileira. Utilizamos esse estudo para compilar uma conjuntura das análises desse relevante tema para as Relações Internacionais e a Ciência Política.

Como conclusão, fazemos o exercício de interpretar os dados coletados, as conexões encontradas, para dialogar com as afirmações e os questionamentos apontados na introdução. Podemos compreender melhor a afirmação da crise permanente do multilateralismo, feita pelo diplomata brasileiro Gelson Fonseca Jr. O multilateralismo tem sido uma forma de concertação internacional para encontrar soluções para crises sistêmicas. As crises se sucedem por que o multilateralismo falhou ou por que o multilateralismo não foi realmente implementado?

Podemos perceber diferentes abordagens nos artigos analisados. As publicações internacionais destacadas apontam para um multilateralismo contestado por novas forças globais. Os estudos que partem de autores brasileiros, por sua vez, tendem a questionar mais a falta de um multilateralismo mais democrático.

E poderá o multilateralismo se reinventar, como questionaram Monica Hirst e Bernabé Malacalza? Cremos que sim, o multilateralismo pode e

deve reinventar-se. A cooperação Sul-Sul é um exemplo da reinvenção do multilateralismo no século XXI. De acordo com produções acadêmicas estrangeiras, os integrantes do Brics apresentam uma relevância importante quando nos referimos ao multilateralismo.

As produções acadêmicas brasileiras, por sua vez, analisam mais propriamente a postura da política externa brasileira quanto ao multilateralismo. O princípio da não indiferença desponta como uma possível contribuição do Brasil na defesa de uma postura multilateral. É preciso que as ações diplomáticas de todos os integrantes tenham como característica a não indiferença, para fortalecer a dimensão qualitativa do multilateralismo, como apontado por Ruggie (1993).

Concluímos que novas pesquisas referentes ao multilateralismo significam novos passos para compreender melhor esse fenômeno das Relações Internacionais. Historicamente, podemos afirmar que o multilateralismo já deixou uma herança positiva para a sociedade internacional. Com a não indiferença, é possível encontrar mais soluções de ganha-ganha para todos os Estados.

Podem os mais céticos questionar que a defesa do multilateralismo é uma utopia? Claro! Como bem poderia dizer o escritor uruguaio Eduardo Galeano, a utopia é um objetivo inalcançável, mas como ela sempre se afasta no horizonte, ela nos ajuda a caminhar. Caminhemos!

Referências

BARACUHY, Braz. A crise da Liga das Nações de 1926: realismo neoclássico, multilateralismo e a natureza da política externa brasileira. *Contexto Internacional*, v. 28, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292006000200002>.

BECK, Ana Luiza; Muller, Mayara T.; SEABRA, Fernando. A controvérsia dos lateralismos: uma comparação entre os ALCs da China e dos EUA. *Colombia Internacional*, n. 107, 2021.

BRUSSI, Antônio José Escobar Brussi. Não indiferença: nova comunidade ideológica de consciência para o Sul Global? *Revista Brasileira de Política Internacional*, ago. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220162008>.

DINIZ, Eugenio. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista. *Contexto Internacional*, v. 28, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292006000200005>.

FONSECA JUNIOR, Gelson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz Terra, 2008.

HERMAN, Breno. *Soberania, não intervenção e não indiferença:* reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro. Brasília: FUNAG, 2011.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. *Organizações Internacionais – Histórias e Práticas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HIRST, Monica; Malacalza, Bernabé. ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? *Nueva Sociedade*, n. 287, maio/jun. 2020. ISSN: 0251-3552. Disponível em: <www.nuso.org>.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002>.

MACEDO, Gustavo. Climate Security, the Amazon, and the Responsibility to Protect. *Brazilian Political Science Review*, 2021. Disponível em: < https://doi.org/10.1590/1981-3821202100020007 >.

MORSE, J. C.; KEOHANE, K. O. Contested multilateralism. *Review of International Organizations*, v. 9, p. 385-412, 2014. Disponível em: <https://doi-org.ez22.periodicos.capes.gov.br/10.1007/s11558-014-9188-2>.

RUGGIE, John (org.). *Multilateralism Matters*. New York: Columbia University Press, 1993.

SANTOS, Norma Breda dos. A dimensão multilateral da política externa brasileira: perfil da produção bibliográfica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 2, dez. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000200002>.

SANTOS, Norma Breda dos. Latin American countries and the establishment of the multilateral trading system: the Havana Conference (1947-1948). *Review of Political Economy*, v. 36, n. 2, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v36n02a04>.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292007000200004>.

SJURSEN, Helene. The EU as a 'normative' power: how can this be? *Journal of European Public Policy*, v. 13, n. 2, p. 235-251, 2006. DOI: 10.1080/13501760500451667.

VIANA, Diego. Qual é a principal regra que o Brasil violou, segundo o diplomata mais citado em estudos acadêmicos. *Valor Econômico*, São Paulo, ed. 10 fev. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/eu-e/noticia/2023/02/10/qual-e-a-principal-regra-que-o-brasil-violou-segundo-o-diplomata-mais-citado-em-estudos-academicos.ghtml>.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003--2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300004>.

WADE, RH. Emergin World Order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & Society*, v. 39, n. 3, 2011, p. 347-377. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0032329211415503>.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E SUAS AGENDAS DE PESQUISA: ENTRE A DIMENSÃO CONCEITUAL E O SENTIDO PRÁTICO

Monica Hirst[1]

Resumo

O mapeamento apresentado neste artigo está motivado pela necessidade de identificar novas veredas de pesquisa e indagação pelos estudiosos da política externa brasileira. Parte-se do pressuposto de que o momento internacional inspira desafios para o Brasil em sua inserção internacional, estimulando novas reflexões e necessidade de produção de conhecimento. A proposta é de que estas veredas conduzam a um projeto de interesses comuns e iniciativas coordenadas entre o Estado e a academia, com vistas ao fortalecimento da comunidade epistêmica da PEB. Para tanto, são abordados brevemente os cinco contextos externos sobre os quais opera esta comunidade e identificados dez núcleos temáticos que nutrem a inserção internacional do país. Esta mesma proposta envolve um processo de longo prazo, baseada numa lógica inclusiva e diversa. Outrossim, uma comunidade epistêmica de PEB deverá passar por renovação, atualização e aperfeiçoamento constantes, operando como um elo de retroalimentação entre a PEB e a sociedade.

Palavras-chave: inserção internacional do Brasil; agendas de pesquisa em política externa brasileira; teoria e prática de relações internacionais.

1 Professora de História das Relações Internacionais e Política Externa Brasileira da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Este documento tem como propósito contribuir para o fortalecimento da comunidade epistêmica da política externa brasileira (PEB)[2]. Será feito um mapeamento que indique universos temáticos a serem reforçados e/ou desbravados para aprimorar a articulação entre a produção de conhecimento e a execução de políticas que lidam com a inserção internacional do país. Tratar-se-á de núcleos temáticos de política externa cujas ações são executadas por agências de governo com a participação ou incidência de atores e organizações não governamentais. O propósito será de estreitar a colaboração e o diálogo entre ambos os universos, para amplificar a capacidade de agência e a voz do país em política externa. De forma alguma pretende-se sugerir que no Brasil inexiste tal comunidade epistêmica, mas sim que esta mesma pode ser robustecida e adequada a novas circunstâncias mundiais[3].

Abertura

A política externa brasileira deve enfrentar o desafio de proporcionar uma nova envergadura à presença internacional do país em consonância com o projeto de governo em curso. Duas prioridades combinam-se: primeiro, apagar e superar os danos infringidos sobre a PEB nos anos recentes; segundo, proporcionar ferramentas que melhor capacitem o país frente à transição da ordem internacional.

Neste artigo, a política externa é abordada tanto como política de Estado como política pública. Enquanto, no primeiro caso, trata-se de um instrumento perene e essencial para assegurar a integridade territorial e os interesses permanentes e os recursos estratégicos da nação, no segundo, considera-se a dimensão cotidiana de articulação com a pluralidade de atores, interesses e instituições domésticas que incidem no relacionamento do país no sistema mundial. É neste âmbito que se configura o elo entre política externa e democracia.

Em termos substantivos, este artigo considera o fortalecimento da comunidade epistêmica da PEB uma necessidade para solidificar os três pilares de atuação externa: a atuação na governança mundial; o relacionamento com

2 Por comunidade epistêmica, entende-se uma rede de especialistas que dão esteio aos tomadores de decisão na definição dos problemas que enfrentam, na identificação de soluções de políticas e na gestão com os seus resultados. Ver Haas e Peter M., 1992.

3 Atualmente atua no Brasil um extenso número de entidades e programas que integram a comunidade epistêmica em PEB. Entre muitos, mencionam-se: o Núcleo de Estudos, Atores e Agendas da Política Externa no IESP; a Associação Brasileira de Relações Internacionais e o Observatório de Política Externa da Universidade Federal do ABC.

o Sul Global e a vinculação com América Latina. Estes são campos de atuação e interação que deverão ser acompanhados de produção de conhecimento e reflexão crítica que aprimorem capacidades de gestão de políticas e estimulem a difusão de informações para uma opinião pública qualificada no país. A partir do prisma institucional, a proposta almeja enriquecer o instrumental de trabalho do IPRI/FUNAG em seu diálogo com a academia e com os atores e organizações da sociedade envolvidos nas relações externas do Brasil. Para atender a estes objetivos, foi concebida uma agenda de pesquisa que espelhasse o relacionamento internacional do Brasil. Na primeira seção, são tratados a dimensão conceitual, o contexto mundial e o diálogo academia-diplomacia, sublinhando-se o sentido de oportunidade para o fortalecimento de uma comunidade epistêmica da PEB. Em seguida, são resumidos os contextos que dão atualmente enquadramento à PEB: as parcerias de sentido estratégico, a Governança Global, o Sul Global e a América Latina e o Regionalismo. Por fim, o artigo aterriza no território das especializações diplomáticas, o que proporciona um sentido aplicado aos conteúdos contextuais abordados previamente.

1. A dimensão conceitual, o contexto mundial e o diálogo academia-diplomacia da PEB

A política externa brasileira obedece a premissas normativas essenciais: a busca da autonomia e do desenvolvimento; o compromisso com a paz mundial e a valorização do caminho da negociação e solução de controvérsias na convivência entre os membros da comunidade internacional. Tais premissas estão calçadas sobre um tripé identitário: o pertencimento ao Sul Global; a inserção regional latino-americana e caribenha e a condição histórico/cultural ocidental desde a formação da nacionalidade brasileira.

Neste mapeamento, são tomados em conta os desafios e tensões impostos pelas atuais mudanças na distribuição global do poder: os embates entre o grupo de países que integram o Norte global, sob o comando dos Estados Unidos, e aqueles que contestam o já desgastado sistema de valores ocidentais, com destaque ao papel da China e da Rússia. Como se ajustam os princípios permanentes da PEB à conjuntura de transformação sistêmica e qual a incidência que se produz para a inserção externa do Brasil? Observa-se uma repetição de padrões de inserção determinados por assimetrias estruturais ou revelam-se novas tensões associadas aos embates entre os polos de poder que disputam primazia? A definição de uma percepção própria da PEB sobre este cenário

será possível a partir de compreensões consensuais sobre o lugar a ser ocupado pelo Brasil e a projeção de seus interesses na transição mundial. O contexto democrático constitui um estímulo para a diversidade de visões de futuro e aspirações que vinculam as dimensões domésticas e internacionais da PEB.

No Brasil, pensar o internacional não significou necessariamente pensar a PEB. Por várias décadas, este pensar foi uma prerrogativa do Ministério de Relações Exteriores, a agência governamental responsável pelos assuntos internacionais do Estado brasileiro. Manter o ofício como uma responsabilidade exclusivamente atribuída a um corpo profissional capacitado para executar esta tarefa postergou o diálogo entre a academia e a diplomacia. Como consequência, por diversas décadas, a reflexão conceitual e a observação crítica sobre as transformações mundiais estiveram, em grande parte, dissociadas do dia a dia das opções de inserção externa praticadas pela diplomacia. Ao mesmo tempo, a liderança assumida por um panteão de pensadores-diplomatas acerca da atuação internacional do Brasil germinou um espaço de reflexão intelectual, controvérsia política e visão de futuro dentro do próprio MRE, o que, por sua vez, projetou-se na narrativa da PEB (Fonseca e Uziel 2019).

O diálogo entre os âmbitos acadêmico e diplomático ganhou novo dinamismo a partir da consolidação do campo de Relações Internacionais (RI) no Brasil como campo de produção de conhecimento e formação superior[4]. A partir das décadas de 80 e 90 do século passado, esta tendência manifestou-se em consonância com o processo democrático brasileiro, num cenário de relevantes mutações do sistema político e econômico mundial. Deve-se, entretanto, diferenciar o maior interesse pelos temas internacionais daqueles especificamente voltados para o estudo da política externa, em particular de suas prioridades e opções estratégicas. Gradualmente, o interesse demonstrado pela comunidade acadêmica brasileira ganhou voo na esteira dos debates políticos sobre projetos de país e o vínculo entre suas dimensões doméstica e internacional. Como o tempo, um menor insulamento intelectual do MRE somou-se ao que alguns autores chamaram "a quebra do monopólio do Itamaraty" na agenda externa do país e à academização dos enfoques adotados nos círculos diplomáticos. Não obstante, nos anos recentes, as diferenças políticas alimentadas pela contraposição entre projetos partidários e opções de linhas de ação governamental foram motivo de desencontros que prejudicaram o diálogo governo-academia em PEB.

As mutações no sistema internacional, acompanhadas por uma voz política mais audível do grupo de poderes emergentes como o Brasil, abrem

4 Faria, 2012; Hertz, 2002; Hirst, 1992; Salomón e Pinheiro, 2013.

novos caminhos para PEB e para sua comunidade epistêmica. Este constitui um momento especialmente propício para a concepção de novos instrumentos de interação e diálogo entre Governo e academia para definir aspirações e aprimorar a compreensão do lugar do país cenário internacional. Faz-se necessário, também, desenhar dinâmicas que ampliem o sentido de responsabilidade no meio acadêmico em seu engajamento com a PEB, de maneira a fortalecer seu compromisso com o debate público junto à sociedade. Este momento constitui a hora e a vez para a concepção de propostas que envolvam níveis diferenciados de institucionalização e coordenação de uma comunidade epistêmica de PEB, com sentido socialmente diverso e inclusivo, articulados com agendas específicas de projeção internacional[5].

2. Parcerias com sentido estratégico: Estados Unidos, China, Índia, União Europeia e Argentina

Uma agenda de pesquisa da PEB deve diferenciar os pesos e medidas dos vínculos externos do Brasil. São definidos aqui dois níveis de parcerias externas com sentido estratégico, determinados pela incidência geopolítica global e o lugar que ocupam na inserção internacional do Brasil. As parcerias de primeiro nível remetem às potências mundiais – Estados Unidos e China – que se destacam no cenário mundial devido a seus atributos de poder e capacidade de influência nos campos político, militar e econômico. Ambos compartem responsabilidades e interesses na estrutura assimétrica de distribuição do poder internacional. As duas potências são parceiros de primeira grandeza para o Brasil. Já as vinculações de segundo nível dizem respeito a laços cujo valor estratégico para o país se definem a partir de funcionalidades essenciais específicas: a importância de sua atuação no Sul Global, com a Índia; a capacidade de incidência na geopolítica mundial como a Rússia; o lugar que ocupa na economia mundial, como a União Europeia; o lugar do vínculo no contexto regional sul-americano, como a Argentina.

Um dos desafios da política externa do governo é o de equacionar os laços do país com os principais polos de poder internacional, Estados Unidos e China. A incidência do contexto de tensões e acirramento de rivalidades geopolíticas mundiais tem forçado uma lógica de contraposição entre os dois relacionamentos que contamina a identificação dos interesses próprios e que se deixa contaminar por pressões e coerções de Washington ou Beijing. Este constitui atualmente um cardápio de pesquisa que tanto poderá estar

5 Um exemplo atual tem sido o T20, no contexto da presidência brasileira do G20.

orientado ao entendimento do marco contextual dominante, como de aspectos compartimentados desta realidade[6]. Enquanto no primeiro caso é contemplada o lugar do bilateralismo em consonância com a discussão sobre a grande estratégia da política externa brasileira, no segundo se aponta aos temas específicos que nutrem o cotidiano do relacionamento do Brasil com uma e outra potência[7]. A primeira opção outorga maior peso ao contexto internacional e aos lugares ocupados pelos dois países nos processos que movem a transição da ordem mundial (atuação nos conflitos mundiais, nas transformações do sistema de governança econômico, na estrutura de poder e suas assimetrias, na relação com o Sul Global). Neste caso, deve-se ter em conta as grandes perguntas da atualidade com incidência sobre a PEB: estamos ingressando numa nova Guerra Fria? É irrefreável a crise do internacionalismo liberal? A ordem internacional estará determinada por um equilíbrio entre polos de poder? Que modelo de bilateralismo com os Estados Unidos e a China deve ser buscado pelo Brasil numa ordem internacional pós-ocidental?

Já a segunda abordagem se debruça sobre as dinâmicas internas envolvendo atores e interesses que influenciam os diferentes campos de relacionamento (comércio, investimento, cooperação militar, transferência tecnológica, cultural educação, diplomacia multilateral, política regional, entre tantas) com os Estados Unidos e a China. A despeito das afinidades culturais, dos canais linguísticos, da proximidade geográfica e das trajetórias já percorridas em muitas décadas, o sentido de oportunidade, estimulado pela diversidade e versatilidade de possibilidades, tem pesado mais a favor de contrapartes chinesas do que americanas. Atualmente o Brasil mostra uma nova dependência da China ao mesmo tempo que preserva laços relevantes no diálogo político, nas áreas comercial e de investimento com a economia americana e no setor de defesa e segurança com Washington. A fluidez diplomática com ambas as potências é crucial para a articulação do governo brasileiro com o tabuleiro da alta política internacional. O valor estratégico desta sobreposição constitui um tema essencial nos estudos de RI no Brasil com importante projeção nos estudos da PEB.

Os Estados Unidos ocupam historicamente um lugar central na inserção brasileira no mundo contemporâneo, com diferentes momentos de aproximação ou retração, em função do projeto de governo a refletir-se na PEB. Trata-se de

6 A literatura de RI revela notável dissenso sobre as transformações mundiais em curso. O sentido de *dèjá vu* com a Guerra Fria do século XX, a irreversibilidade da crise do liberalismo internacional, o caráter hegemônico do projeto de poder chinês, destacam-se como grandes temas nesta controvérsia. Entre leituras recentes, mencionam-se: Doyle, 2023; Ikenberry, 2024.

7 Ao longo das últimas décadas, a produção de Maria Regina Soares de Lima foi icônica como esforço sistemático de análise do lugar do Brasil no contexto mundial. Ver Lima, 2022.

uma parceria abrangente e incidente nos âmbitos globais e regionais das relações internacionais do país, que inclusive envolveu etapas de alinhamento ideológico estimulados por contextos políticos domésticos. Já a China corresponde ao principal vínculo econômico externo do Brasil, transformando-se no seu maior sócio comercial a partir de 2009 e um potente investidor industrial no país. Beijing representa também uma contraparte relevante em projetos de cooperação econômica, tecnológica, científica, educacional e ambiental. O bilateralismo com a China se dá em termos nacionais e subnacionais, em vista magnetismo que Estados e cidades entre os dois lados vem revelando nos últimos anos. Deve-se ter em conta também o empenho de Beijing de ampliar pontos de sintonia política com o Brasil nos âmbitos da governança global, especialmente no sistema ONU somados aos do G20 e do Brics. Tanto o relacionamento com os Estados Unidos como a China correspondem a campos de reflexão e análise a despertar interesse constante por parte da academia e do pensamento diplomático brasileiro. Caberia, entretanto, fomentar a atenção sobre o impacto das tensões e colisões entre a projeção de ambas potências para os interesses estratégicos do país.

As parcerias estratégicas consideradas de segunda linha correspondem a bilateralismos que variam quanto a sua maturação nas agendas diplomáticas da PEB – e no elenco de pesquisas de RI. De um lado, estão os relacionamentos com a União Europeia e a Argentina com larga presença na agenda externa brasileira. De outro, os vínculos com a Índia e a Rússia pós-soviética, que correspondem a espaços de maior dispersão bilateral a envolver temáticas ainda merecedoras de conhecimento mais rigoroso. Além da dimensão bilateral, nestes quatro vínculos se considera oportuno buscar caminhos de observação acadêmica de natureza comparativa nos laços que reproduzem dinâmicas horizontais, o que é de extrema relevância para a construção de alianças que amplifiquem a voz política do Sul Global. Uma infinidade de temas de política externa pode ser explorada nos contrastes entre políticas externas do Brasil e as da Índia e da Argentina.

O último aspecto a ser sublinhado diz respeito às intersecções entre as parcerias estratégicas para a PEB: quando e como se cruzam estes relacionamentos – visível ou veladamente. Esta é uma linha de indagação com efeito multiplicador, que proporciona novas possibilidades de reflexão e introduz a noção de triangulações: seja no caso das relações com a China e com a Rússia, dentro e fora do espaço Brics; com os Estados Unidos e a União Europeia; com a China e a Índia no âmbito do Sul Global; e, finalmente, com a Argentina e os Estados Unidos e/ou China, no espaço regional sul-americano.

3. Governança Global

Observa-se uma ressignificação estratégica do multilateralismo para a PEB. A urgência do aperfeiçoamento institucional da governança global corresponde a uma bandeira central para o Brasil, o que implica diálogo e a identificação de interesses comuns e parceiros afins tanto no Sul regional e global, como no Norte. Este é um campo de observação que extrapola o Sistema das Nações Unidas; sua expansão indica uma nova intersecção entre versatilidades temáticas de agendas globais e os interesses do país. O conhecimento crítico das instituições multilaterais evoca os dois universos da governança global; o da paz e segurança, como o foco posto no funcionamento do Conselho de Segurança, e o da arquitetura financeira internacional, com a atenção dirigida ao Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

A PEB destaca a importância do desenvolvimento sustentável em lugar do uso desmedido dos espaços multilaterais com fins geopolíticos. Sua insistência sobre a urgência de atenção aos países pobres do Sul, gravemente endividados, recorre a uma resposta de sentido ético por parte das nações mais ricas. O conteúdo propositivo da diplomacia brasileira está ancorado nos trunfos de seu papel no espaço da governança ambiental e a articulação simultânea que sugere entre governos, o setor privado e a agenda social global, com menção à agenda das ODS.

O triênio 2023-25 da governança global é de especial relevância para a PEB e o fortalecimento de sua comunidade epistêmica[8]. São múltiplos e variados os estímulos para intensificar o diálogo entre governo, empresários, meio acadêmico e ativistas que amplifica simultaneamente o poder de agenda e capacidade de agência para o Brasil, proporcionando-lhes a realização de encontros com grande projeção internacional[9]. Afora o envolvimento da academia no fornecimento de subsídios para a definição das posições brasileiras em cada fórum, será importante elevar sua capacidade de observação crítica para monitorar os desdobramentos das ações multilaterais do país.[10]

8 A presidência temporária do G20, que culminará na reunião de novembro de 2024 no Rio de Janeiro, a presidência dos BRICS e a condição de país anfitrião da 30ª Conferência da ONU sobre Mudança Climática, estes dois últimos em 2025, representam os destaques do calendário.

9 Foram convidados a participar do G20 os sócios do Mercosul Paraguai e Uruguai, além de Portugal, por sua relação especial com o Brasil. As reuniões técnicas, ministeriais e setoriais do Grupo previstas durante 2024 terão lugar em 13 cidades-sedes do país, entre elas: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Maceió, Manaus, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo e Teresina.

10 Menciona-se o papel do T20 associado ao G20 conduzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) vinculado ao ministério do Planejamento e Orçamento, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG),

4. O Sul Global

O novo impulso e pulso político do Sul Global na política mundial representa para a pesquisa da PEB uma oportunidade inigualável para avançar no campo de estudos comparados. O sentido estratégico adquirido pelo relacionamento do Brasil com pares do mundo em desenvolvimento adquire um sentido de necessidade para grandes incursões no conhecimento do "outro". Tal direcionamento ganha relevância e mesmo urgência, seja para a expansão de vínculos, a coordenação de posições nos foros multilaterais, a identificação de sinergia no relacionamento com os polos de poder ou o desenho de programas e ações de cooperação horizontal. Tomar em consideração agrupações Sul-Sul nas quais o Brasil participa, sejam espaços de coordenação e diálogo ou de agendas específicas, poderá propiciar um sentido aplicado a ser valorizado no curto e médio prazo pelos operadores da PEB. Um exemplo com potencial multiplicador constitui a identificação de áreas temáticas de política externa comparáveis entre o Brasil e seus parceiros do Brics, fundadores ou recentemente incorporados. Avanços nesta direção obrigam o conhecimento dos marcos institucionais, atores e interesses, das tradições diplomáticas e das prioridades programáticas destes parceiros. Outro exemplo, já de caráter específico, seria a comparação entre as agendas de diplomacia ambiental do Brasil, da Indonésia e da República Africana do Congo, motivada pela negociação concluída entre os três países da "Declaração da Floresta". Cita-se também o aprofundamento de pesquisas sobre políticas energéticas externas, a necessidade compreensão dos posicionamentos individuais e coletivos das nações exportadoras de recursos não renováveis, com menção aos membros da OPEP.

Os novos integrantes do Brics são atores com peso e relevância estratégica em tabuleiros geopolíticos regionais comparáveis ao lugar do Brasil na América do Sul. Pesquisas que explorem os contrastes e semelhanças entre agendas regionais e sub-regionais do Sul poderão contribuir para gerar conhecimentos úteis para fomentar o diálogo inter-regional no Sul Global.

5. A América Latina e o Regionalismo

A expansão do campo de estudos de RI no Brasil sempre implicou um foco sobre a agenda regional, com especial atenção aos vínculos do Brasil com o Cone Sul. Nas últimas duas décadas, foram notáveis os avanços no conhecimento

que pertence ao Ministério de Relações Exteriores, e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). A este grupo articula-se uma rede de organizações acadêmicas e de pensamento brasileiras.

do "outro" Sul-Americano, estimulado pela circunstância geográfica de oito vizinhos soberanos (e um território colonial) ou pela responsabilidade política e econômica do Brasil na configuração do regionalismo latino-americano[11]. Não obstante, ainda existe um largo caminho a ser percorrido. Esta constitui uma problemática especialmente valiosa de troca e colaboração entre os âmbitos acadêmico e diplomático. A questão da identidade latino-americana do Brasil e de seu lugar como um líder junto a seus vizinhos constitui ainda um capítulo aberto de reflexão entre historiadores e internacionalistas no país e na região[12].

A formulação de uma PEB adequada às controvérsias sobre a importância do regionalismo no atual cenário global poderá enriquecer-se à medida que se engaje numa avaliação crítica dos desafios e percalços enfrentados na América Latina, e especialmente na América do Sul, para manter ativo um projeto de construção coletiva. É irrefutável em ambos os contextos a fatiga infundida pela frustração dos empenhos de levar adiante esforços de integração regional, muitas vezes concebido como uma réplica empobrecida da experiência comunitária europeia. Adequado para um contexto regional metropolitano, o paradigma europeu contribuiu para acentuar uma visão crítica na literatura latino-americana, e brasileira, em particular, sobre a integração regional. Ao mesmo tempo, o lugar do desenvolvimento na PEB esteve associado com um modelo de desenvolvimento nacional de escassa articulação com um projeto de cadeias de valor regional.

De fato, o lugar e o valor estratégico do regionalismo latino e sul-americano permanecem ainda como capítulos inconclusos e controversos da PEB e da produção intelectual brasileira. Após o esforço de assumir maior protagonismo na promoção de um regionalismo construtivo nos primeiros anos do século XXI, a diplomacia brasileira deixou prevalecer uma retração da agenda regional na política multilateral do Brasil. Em seus primeiros meses de governo, Lula indicou a intenção de recuperar seu lugar na governança regional com sua presença na reunião da Celac. Logo, foi indicada a volta do país à Unasur, a retomada de linhas de ação construtivas no Mercosul e na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e um novo impulso à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas). Os incentivos regionais e nacionais para promover o fortalecimento destes organismos, entretanto, parece ser

11 Toma-se como referência a definição de regionalismo como a capacidade regional de criar e sustentar vínculos intrarregionais. Trata-se da somatória de vontade política e interesses comuns para configurar uma ordem regional. Tal capacidade envolve a habilidade de resistir a efeitos externos negativos, a esforços de reduzir a penetração de atores externos, de assegurar resultados sustentáveis em arranjos colaborativos dentro e fora da região e de transformar a região numa incubadora para o sucesso de poderes regionais emergentes.

12 Bethell, 2012; Merke e Reynoso, 2016; Saraiva e Hernandes, 2023.

escasso e errático, com a exceção dos esforços de coordenação pan-amazônica que coadunam com a agenda de mudança climática. A presença do Brasil nos âmbitos da governança regional se pauta pela prudência e o gradualismo, valorizado mais o canal bilateral e a diplomacia presidencial do que propostas institucionais coletivas. As dificuldades encontradas para avançar nesta direção contrastam com as urgências da agenda sul e latino-americana e certamente são um reflexo da atual crise do regionalismo latino-americano e das diferenças políticas intrarregionais.

A perda de rumo e esvaziamento do projeto de integração regional pode se converter num estímulo para o repensar do regionalismo sul e latino-americano, em particular do lugar do Brasil. A sustentabilidade da paz intrarregional, os atributos da região como reserva de recursos naturais estratégicos e a persistência de seus esforços para inovar as modalidades de funcionamento da governança global podem dar lugar a iniciativas bilaterais e multilaterais construtivas. Estes são temas que merecem um novo esforço de reflexão e conhecimento aprofundado. Na atualidade, o campo de RI no Brasil conta com uma nova geração de estudiosos interessados e conhecedores das realidades dos países da região, cuja produção intelectual poderá se articular positivamente com os segmentos do Estado que carecem de massa crítica para o desenho e execução de políticas regionais.

Cabe ter presente que o enfraquecimento dos laços intrarregionais latino-americanos não deveria inibir a projeção regional do Brasil. São diversos os exemplos de poderes emergentes que vestem simultaneamente o chapéu de líderes regionais: a África do Sul, a Índia, o Irã e a Turquia são bons exemplos neste sentido. Insistindo sobre esta tecla, torna-se essencial estreitar o diálogo e aprofundar o conhecimento sobre modalidades inovadoras de cooperação e coordenação de outras experiências de inserção coletiva de outros espaços regionais do Sul Global[13]. A comparação entre as experiências pós-coloniais, as sujeições impostas pela guerra fria e os diferentes condicionamentos associados ao neoliberalismo constituem ainda território a merecer pesquisa de envergadura. Na atualidade, o dinamismo econômico da experiência interasiática de coordenação e colaboração entre cadeias de valor produtivos, os avanços da União Africana como ator mediador em processos de paz e seu reconhecimento político em diferentes espaços de governança global e a importância da Liga Árabe indicam que o regionalismo representa um instrumento de inserção para o Sul Global. Linhas de ação bem informadas e capacitadas de políticas externas que tomem em consideração diferenças e semelhanças interregionais

13 Sobre regionalismo comparado, ver Guahnich, 2023.

serão fundamentais em novas pontes de colaboração birregional que possam projetar-se nos âmbitos da governança global (Parra, 2022).

Vale chamar atenção ainda para a riqueza do espaço sul-americano e a diversidade de suas sub-regiões para a PEB. Sublinha-se o da Comunidade Caribenha, crescentemente articulada com a Amazônia em função de questões geopolíticas e energéticas[14]. A identificação da Amazônia Caribenha como uma sub-região brasileira tornou-se um campo de exploração interdisciplinar nas Universidades e organizações sociais dos Estados do Norte no Brasil que pode oferecer valiosos subsídios para as agências governamentais envolvidas no fazer das diplomacias ambiental, fronteiriça e de segurança e defesa.

Por último, a atenção redobrada na América do Sul no Brasil ofuscou o interesse pelo México para analistas e operadores da PEB, o que contribuiu para um notável distanciamento bilateral. Caberia explorar possibilidades de estudos comparados de política externa, de inserção na economia política internacional, na governança global e na geopolítica mundial para identificar caminhos de cooperação e troca com a nação mexicana. Canais de diálogo mexicano-brasileiro também poderão ser concebidos para estabelecer parâmetros comuns no tratamento da questão migratória e da violência causada pelo crime organizado em espaços da governança interamericana e latino-americana. Entre possibilidades de juntar esforços sugere-se tomar em conta uma cooperação sustentável com o Haiti, acometido por uma prolongada crise institucional e humanitária que deixam claro o baixo rendimento das ações militarizadas.

6. Um leque de especializações

A seguir se pretende identificar um grupo de núcleos temáticos relevantes na atuação internacional do Brasil, tomando em consideração o tipo de especialização diplomática que envolvem e as possibilidade de estudo e seguimento crítico que demandam. Foram selecionados dez núcleos: meio ambiente e mudança climática; desenvolvimento; comércio; energia; ciência e tecnologia; direitos humanos; ação humanitária; saúde global; defesa e segurança; atores subnacionais e fronteira. Em seu conjunto, estes núcleos corresponderiam a segmentos funcionais da comunidade epistêmica da PEB. Observa-se uma inevitável interface entre os 10 núcleos temáticos selecionados, o que introduz riscos de sobreposição e ineficiência que poderão ser reduzidos, mas não de todo evitados. Neste caso, o sentido de complementariedade e mútuo reforço tornam-se essenciais.

14 Mencionam-se as tensões entre Venezuela e Guiana e as importantes reservas de petróleo nesta região.

Cada tema evoca um tipo de expertise, que ganha maior capacidade de alavancagem na PEB quando articulado com os marcos contextuais abordados nas seções de 1 a 5. Em todos os casos, sublinha-se a importância dos circuitos de contato entre o núcleo das especializações e as suas possibilidades de incidência nos espaços de governança global e no relacionamento do Brasil com o Sul Global. Todos os núcleos temáticos que integram a agenda de especialização da PEB implicam uma intensa colaboração interburocrática no aparelho do Estado no seu fazer, e uma sistemática e fluída articulação interdisciplinar das relações no seu pensar. Ao mesmo tempo, a tradução destes temas em linhas sustentáveis de ação externa depende do seu reconhecimento pela sociedade brasileira como políticas públicas eficazes.

Atualmente, o elenco de especializações diplomáticas apresentados mostra resultados desiguais nas redes de articulação governo-academia. Meio ambiente, comércio, saúde e defesa e segurança são áreas temáticas já em estado avançado de diálogo e colaboração, enquanto outros, como diplomacia humanitária, energética e de agendas subnacionais ainda estão a merecer maior tecitura e poder de agência.

6.1. Meio ambiente e mudança climática

A diplomacia ambiental é um campo de atenção central para a PEB. A agenda ambiental externa, além de reunir um conjunto de compromissos internos e externos constitui um campo propício a iniciativas público-privadas que projetem o Brasil como ator de liderança e inovação, estimulem novas áreas de pesquisa nacionais/internacionais e contribuam para um monitoramento crítico da inserção do país em redes de políticas globais. Para tanto, é essencial acompanhar os parâmetros das posições compartilhadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o Itamaraty para lidar com questões sensíveis da agenda. Destacam-se: o financiamento climático e a utilização do mercado de carbono; a cooperação ambiental Sul-Sul e intra-amazônica; a revisão dos compromissos do Brasil de emissões de acordo no marco do acordo de Paris e o tratamento da questão ambiental em diversas agendas bilaterais, especialmente com os Estados Unidos, a União Europeia e alguns de seus membros. Um dos desafios da coordenação interministerial é o de manter um diálogo inclusivo e transparente com os múltiplos grupos e entidades da sociedade civil organizadas que ecoam sistematicamente suas expectativas de incidência decisória. Trata-se, possivelmente, da agenda acadêmica-governamental da PEB que oferece as mais profícuas combinações e articulações entre atores, interesses e urgências.

O envolvimento dos segmentos produtivos, especialmente do setor agrícola, nos processos de negociação nos âmbitos globais nas coalizações internacionais entre empresas, organizações internacionais e centros de pensamento abrem caminho para novas investigações e definição de estratégias governamentais inovadoras.

6.2. Desenvolvimento

Historicamente, a defesa do desenvolvimento ocupou um lugar destacado como linha de fundamentação da PEB, seja por suas bases de sustentação interna, sua projeção no cenário mundial por sua incidência nas controvérsias com as nações industrializadas e na vinculação com os países do Sul, e a América Latina, em particular. Atualmente, as mudanças no tratamento internacional do desenvolvimento merecem atenção no fazer e pensar da atuação internacional do Brasil. De um lado, a questão da capacidade industrial adquire nova relevância na economia internacional com resultado de estratégias das economias de alta rendas que conclamam suas cadeias internas como um atributo de poder global entrelaçado com seus recursos de segurança estratégica. De outro, as economias em desenvolvimento, além de enfrentarem novas condições de desigualdade competitiva em termos tecnológicos, de capacidade produtiva e de controle e acesso a mercados, convivem com os riscos de uma inserção econômica externa crescentemente incerta e crescentemente securitizada.

Esta realidade em mutação representa para a PEB um cenário de desafios e oportunidades que se traduz numa profícua agenda de pesquisa e reflexão no campo da economia política internacional. Também se torna essencial conceber este esforço em sintonia com as perspectivas que se abrem para o eixo interno-externo da Nova Política Industrial lançada recentemente pelo governo Lula 3.0.

Neste contexto, também ganha importância refletir sobre estratégias de atuação brasileira junto ao Sul Global, com maior atenção ao tratamento do tema da ação multilateral para o desenvolvimento na defesa de novas fontes de financiamento nos âmbitos mundial e regionais.

6.3. Comércio

A diplomacia comercial do Brasil representa um campo consolidado na atuação externa do país. Não obstante, a reflexão sobre novas estratégias de articulação com o sistema de comércio internacional faz-se necessária. Tornou-se visível a colisão entre as revitalizadas concepções protecionistas e o funcionamento de um sistema baseado em regras e normativas previamente

consensuadas, tão relevantes para o funcionamento da Organização Mundial do Comércio. O Brasil deve ajustar-se a um cenário externo de turbulências, especialmente aquelas causadas por tensões geopolíticas e pelas crises decorrentes das mudanças climáticas mundiais. Ao mesmo tempo, não é menor a importância do país como provedor de alimentos para a luta contra a insegurança alimentar global.

A atual abrangência da agenda de comércio internacional exige o domínio de novas ferramentas práticas e conceituais para lidar com um arsenal de novas e renovadas modalidades de barreiras para o acesso a mercados externos. Trata-se de uma tendência generalizada da última década, que deve ser afrontada no relacionamento cotidiano do Brasil com os seus parceiros comerciais, como também nos espaços da governança comercial internacional, com menção à Organização Mundial do Comércio (OMC). Num contexto de inflacionado protecionismo, são crescentes os desafios enfrentados pelos setores produtivos agrícolas e industriais brasileiros voltados para o mercado externo para encontrar pontos de equilíbrio entre condições de competitividade e a defesa de seus interesses no âmbito doméstico.

6.4. Ciência e tecnologia

A articulação entre diplomacia e ciência atravessa atualmente um momento de reconfiguração, tanto no que se refere a conteúdos como atores envolvidos. Deve-se ter presente o papel essencial dos âmbitos do conhecimento e desenvolvimento científico, a presença decisiva de corporações, fundações privadas e redes transnacionais para lidar com as novas tecnologias presentes na vida cotidiana. A PEB lida neste caso com os desafios e as oportunidades da internacionalização da atividade científica do país.

O lugar estelar da Inteligência Artificial (IA) neste cenário não deve ofuscar outros celeiros de inovação e transformação, com menção às áreas da produção agrícola e de informação digital. Para a PEB a incorporação de um ramo de expertise voltado para a diplomacia científica é essencial acompanhar estes processos de mutação com vistas ao enriquecimento e diversificação das agendas de cooperação, especialmente no eixo Sul-Sul. Cabe ainda mencionar a conexão entre este núcleo temático e os campos de tecnologia dual, como a nuclear e a aerospacial, considerados como de natureza sensível por suas implicações para interesses estratégicos do país.

6.5. Energia

A diplomacia energética está atrelada ao papel do Brasil na transição energética mundial acelerada pela agenda da mudança climática. No campo energético, o Brasil é um país produtor de recursos fósseis e, ao mesmo tempo, fortemente dependente de recursos renováveis. Esta condição permite-lhe ter voz e incidência na agenda climática global, especialmente a da relação entre descarbonização e sustentabilidade do desenvolvimento.

Entre os temas relevantes para a PEB, destacam-se os da regulação do hidrogênio verde, dos biocombustíveis e da energia eólica *offshore*. O fato de que energia e mineração são atividades articuladas na gestão governamental brasileira amplia as possibilidades de colaboração de entrelaçamento como uma expertise diplomática. Novos horizontes de vinculação internacional vêm sendo estimulados pela importância da utilização de um leque de recursos minerais, "os novos estratégicos", para o desenvolvimento de tecnologias de ponta. O Brasil e vários de seus vizinhos sul-americanos estão no radar de empresas e governos estrangeiros pela abundância de suas reservas destes recursos, o que merece a atenção de futuras agendas de pesquisas com sentido estratégico.

A ligação entre diplomacia energética e mineral e segurança energética pode sugerir um viés securitizado na sua abordagem. A agenda da PEB lida com um vasto elenco de acordos e instrumentos bi e multilaterais, cobrindo temas específicos, como petróleo, bioenergia e recursos energéticos, entre outros[15]. O fato de que a maioria dos acordos vigentes já tenham de 10 a 20 anos de vigência torna necessário um novo impulso de negociações internacionais, tanto em consonância com as urgências da transição energética global e as novas possibilidades de interdependência energética no espaço sul-americano. Neste caso, ganha crescente importância a atuação do país nas agendas de financiamento dos Bancos de Desenvolvimento internacionais.

6.6. Direitos humanos

O governo de Lula 3.0 deu novo impulso à diplomacia dos direitos humanos. Entre os temas de destaque deste núcleo sublinham-se: a atuação brasileira nos espaços da governança global e regional (especialmente na Comissão de Direitos Humanos da ONU e na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA), e a visibilidade externa à representação e voz política dos povos indígenas e das minorias sociais. Este constitui um campo de pesquisa que lida com atores e interesses engajados no processo

15 Ver Feitosa e Silva, 2022.

de aprofundamento da democracia brasileira. De um lado, trata-se de uma agenda que aborda o processo de democratização desde os anos oitenta do século passado, envolvendo questões de memória e justiça transicional. Existem ainda caminhos a serem percorridos de estudos comparados, com ênfase nas experiências de outros países latino-americanos, sejam do Cone Sul ou de outras sub-regiões. Ao mesmo tempo, pesquisas nesta temática deverão levar em conta o caráter global assumido pelas vítimas da violência política especialmente relacionadas ao ativismo político em temas ambientais, de defesa dos povos originários e das minorias sociais. O estudo da narrativa do Brasil nestes temas poderá apontar para os níveis de convergência ou diferenciação entre atores e organismos governamentais e as posições manifestadas desde a sociedade civil. É imperioso aprofundar o diálogo entre governo e academia sobre o que significa dar voz a de dar lugar e voz na PEB aos movimentos, organizações e grupos sociais, de gênero e diversidade ética-racial.

6.7. Ação humanitária

Desde o início século XXI, a ação humanitária brasileira configurou-se como um campo de atuação articulado à internacionalização de políticas sociais implementadas pelo Estado brasileiro. Foram especialmente expressivas as ações externas desenvolvidas por programas de ação humanitária no campo da segurança alimentar[16]. Após um período de retração, causado pelo esvaziamento de agendas externas comprometidas socialmente, o Brasil retomou seu lugar como parceiro solidário junto a seus pares do Sul Global. É ainda incipiente o campo de pesquisa e reflexão crítica sobre PEB e ação humanitária. Uma extensa produção de textos se concentra na presença brasileira no Haiti com o foco na articulação entre política externa e política de defesa.

Na atualidade, a diplomacia humanitária ganhou sentido de urgência no contexto mundial, seja em função de um novo cenário de desastres naturais vinculados às mudanças climática ou da escalada de conflitos e guerras que afetam dramaticamente a vida cotidiana de populações civis em diferentes partes do planeta. Neste caso, a eficácia das ações internacionais depende de estreita articulação de governos com as organizações não governamentais e as agências multilaterais, especialmente do sistema ONU. Ações de ajuda demandam um conhecimento aprofundado e sistemático sobre o sistema internacional em crises severas e sua articulação com o direito humanitário

16 A presença humanitária regional/global do Brasil adquiriu marco institucional com o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI) criado em 2004. Dois anos depois, este grupo deu lugar à criação da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome.

internacional. Será proveitoso traçar linhas de investigação comparada em ação humanitária, tomando em consideração trajetórias globais consolidadas, como da Turquia, no Sul, e da Noruega, no Norte. A aspiração do Brasil de projetar-se como um poder ambiental global é um incentivo para ampliar sua presença em situações de desastre e para estimular sua capacidade normativa em ações de prevenção e resiliência.

Menciona-se também o potencial de ação diplomática e produção de estudos relacionados ao tema migratório, seja nos âmbitos global ou regional. A presença de refugiados venezuelanos e haitianos no país colocam-no como um receptor relevante numa região crescentemente exposta aos avatares da migração forçada global. Já vem sendo explorado em estudos interdisciplinares o impacto da Operação Acolhida para lidar com o fluxo migratório na fronteira do Estado de Roraima com a Venezuela. Esta foi uma iniciativa, lançada nos anos do governo Temer, que seguiu mais os critérios de uma ação de securitização do que de uma resposta humanitária propriamente. As implicações de tal desvio poderão ser analisadas em estudos sobre humanitarismo armado no país. Sugere-se, ainda, uma agenda de pesquisa comparativa, analisando o papel do Brasil na América do Sul e do México no Norte Latino-americano nos fluxos migratórios regionais, o que poderá contribuir para estreitar a articulação brasileira com os debates políticos e humanitários mundiais sobre a questão do deslocamento forçado.

6.8. Saúde Global

Desde o início do século XXI, o Brasil mostrou-se um país atuante na diplomacia da saúde, com presença em âmbitos regionais e globais somada a potentes ações de cooperação sul-sul (Buss e Leal, 2009). Até 2016, o envolvimento brasileiro na Organização Mundial da Saúde (OMS) e na Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) foi um reflexo das transformações do sistema sanitário nacional, especialmente o Sistema Único de Saúde (SUS). Durante os anos do governo Bolsonaro, a militarização da gestão da saúde pública nacional afetou a colaboração do país com o sistema sanitário global e limitou a utilização do capital acumulado pela diplomacia da saúde do Brasil. Graças a um acelerado esforço do atual governo, vêm-se reconstruindo os laços de confiança globais e regionais da diplomacia da saúde. Este empenho tem dado ênfase a questões de igualdade de gênero, acesso a direitos reprodutivos e à proteção a grupos socialmente marginalizados. O eixo MRE-Ministério da Saúde e Fiocruz conta com um tecido de programas de pesquisa e iniciativas conduzido por uma robusta comunidade epistêmica de diplomacia da saúde,

alavancado na malha universitária brasileira. Tornar-se-á crucial apoiar as linhas de trabalho que esta rede vem construindo, garantir sua sustentabilidade e ampliar sua projeção junto ao Sul Global/Regional.

6.9. Defesa e Segurança Internacional

Tem-se mantido ativo e sistemático o diálogo entre os âmbitos da formulação de políticas e reflexão acadêmica atinentes à defesa nacional, inteligência e segurança internacional e PEB. Esta fluidez tem seus reflexos no meio acadêmico, no qual se observa uma volumosa produção e disseminação de conhecimento em temas de interesse compartilhados, proposições conceituais e práticas[17].

As aspirações de maior reconhecimento do Brasil nos espaços de governança internacional com expressão na agenda geopolítica global, em particular o Conselho de Segurança da ONU, impõe uma contínua expansão de capacidades e inovação deste núcleo temático na comunidade epistêmica da PEB. Torna-se imprescindível estreitar canais de troca e aprendizagem junto aos centros de poder mundial, identificar sinergias em campos de interesse comuns com parceiros do Sul Global, a começar dos vizinhos latino-americanos e caribenhos. Agendas de pesquisa sobre conflito, mediação de conflito e processos de paz devem ser ampliadas. A expansão de programas de estudos em nível de pós-graduação nos centros militares de formação e capacitação brasileiros, somada a uma nova geração de estudiosos de temas de segurança, favorece este tipo de impulso. Merecem atenção permanente questões como as Operações de Paz, os conflitos localizados, os regimes mundiais de segurança e os desenvolvimentos de tecnologias sensíveis e duais. Novos esforços de criação de redes de pesquisa entre o Brasil e países do Sul Global, com o foco em questões geopolíticas, poderão acompanhar o processo de ampliação do Brics. No espaço América Latina e Caribe, sugere-se uma atenção especial aos temas de segurança pública e ação militar, de crime organizado e suas intersecções com a densa problemática de fronteira e território.

6.10. Atores subnacionais e fronteira

É ainda limitado o lugar da paradiplomacia na PEB em termos práticos e de reflexão acadêmica. Conhecida muitas vezes como a diplomacia federativa e/ou municipal, esta constitui uma área de estudo transversal, com presença em todos os núcleos temáticos selecionados neste artigo. Seu escopo privilegia a

17 Entre as áreas temáticas destacadas pela Associação Brasileira de Estudas da Defesa (ABED) estão: segurança internacional e defesa, e estudos para a paz e transformação de conflito. Ver <www.abed.org>.

dimensão local, lidando com agendas que inevitavelmente reforçam dinâmicas domésticas em espaços específicos, como os centros urbanos, os âmbitos administrativos municipais e estaduais e as zonas de fronteira. Mencione-se ainda o lugar ocupado pela cooperação internacional descentralizada em temas como os da segurança pública e delito organizado, periferia e exclusão social e da internacionalização das cidades.

Deve-se ter em conta a nova importância dos atores subnacionais nas relações internacionais como reflexo da diversidade de elos entre realidades locais e globais. Para um país com a extensão física e demográfica do Brasil, com um território que integra diversidade e dinamismo econômico, são incomensuráveis as possibilidades de articulações externas que contribuam para projetar os seus interesses e multiplicar as modalidades de sua presença societal e cultural. Agendas de pesquisa que espelhem tal versatilidade serão úteis para apoiar as ações públicas locais.

7. Breve conclusão

O mapeamento apresentado neste artigo está motivado pela necessidade de identificar novas veredas de pesquisa e indagação pelos estudiosos da política externa brasileira. Parte-se do pressuposto de que o momento internacional inspira desafios para o Brasil em sua inserção internacional, estimulando novas reflexões e necessidade de produção de conhecimento. A proposta é de que estas veredas conduzam a um projeto de interesses comuns e iniciativas coordenadas entre o Estado e a academia, com vistas ao fortalecimento da comunidade epistêmica da PEB. Para tanto, são abordados brevemente os cinco contextos externos sobre os quais opera esta comunidade e identificados dez núcleos temáticos que nutrem a inserção internacional do país. Esta mesma proposta envolve um processo de longo prazo, baseada numa lógica inclusiva e diversa. Outrossim, uma comunidade epistêmica de PEB deverá passar por renovação, atualização e aperfeiçoamento constantes, operando como um elo de retroalimentação entre a PEB e a sociedade.

Referências

BETHELL, L. *Brasil y América Latina***.** Buenos Aires: Prismas, v. 16, n. 1, p. 53-78, 2012.

BUSS, P.; LEAL, M.C. Saúde global e a diplomacia da saúde. *Cadernos de Saúde*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/WFGqYxkS8ST6qMkBzBfd3dp/>. Acesso em: 17 out. 2024.

DOYLE, M. *Cold Peace:* Avoiding the New Cold War. New York: Liveright, 2023.

FARIAS, C. A. P. O ensino e a pesquisa no campo das relações internacionais do Brasil. *Austral*, v. 1, n. 2, p. 99-133, jul./dez. 2012.

FEITOSA, L. M.; SILVA, H. U. *Diplomacia e segurança energética brasileira:* cronologia e características dos acordos internacionais. UFPB: João Pessoa, 2022. E-book. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/book/1059>. Acesso em: 17 out. 2024.

FONSECA JR., G.; UZIEL, E. Notas sobre o campo de Relações Internacionais. *Estudios Internacionales,* Santiago, [v. ?] 194, p. 145-156, 2019.

FONSECA JR., Gelson (org.). *Política externa brasileira.* História e historiografia. Brasília: FUNAG, 2023.

GUAHNICH, J. A comparative analysis of Regional Institution Engagement and Development Trajectories in South America and Eastern Asia. *Bard Digital Commons*, New York, 2023. Disponível em: <file:///C:/Users/hirst/Downloads/A%20Comparative%20Analysis%20of%20Regional%20Institution%20Engagement%20and%20Dev.pdf>. Acesso em: 17 out. 2024.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*. Cambridge, Winter, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HERZ, M. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. *Contexto Internacional,* v. 24, n. 1, p. 7-40, 2002.

HIRST, Mônica. Relações internacionais no Brasil como área de pesquisa. *In:* MICELI, S. (org). *Temas e problemas de pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: IDESP, 1992.

HIRST, M. *Brasil e a ordem multilateral global.* São Paulo: FES, 2023. Disponível em: <file:///C:/Users/hirst/Downloads/20776.pdf>. Acesso em: 17 out. 2024.

IKENBERRY, G.J. Three worlds: the West, East and South and the competition to shape global order. *International Affairs,* Oxford, v. 100, n. 1, p. 121-138, 2024.

LIMA M. R. S. *A Projeção internacional do Brasil.* Rio de Janeiro: APPRIS, 2022.

MERKE, F.; REYNOSO, D. Dimensiones de politica exterior em América Latina según juicio de expertos. *Estudios Internacionales*, Santiago, v. 48, n. 185, 2016. Disponivel em: <https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692016000300006>. Acesso em: 17 out. 2024.

PARRA, P.Q.G. Asia, América Latina y el Caribe del diálogo a la cooperación multilateral, 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/hirst/Downloads/Revista+MAP+2023+No.+22-art+3%20(2).pdf>. Acesso em: 17 out. 2024.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 56, n. 1, 2013.

SARAIVA, M.; HERNANDEZ, L. *Estudos de política externa:* o Brasil e a América do Sul. Belo Horizonte: PPGRI, 2023.

CONCURSO REGIONAL DE ENSAYOS

NUEVAS PERSPECTIVAS DE INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN Y MULTILATERALISMO PARA AMÉRICA DEL SUR – CLACSO

LOS DESAFÍOS DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL (2008-2016): UNA VISIÓN DE LA UNASUR DESDE EL CONO SUR

Orlando Inocencio Aguirre Martínez
Carolina Albuquerque Silva
Florencia Lederman
Marcelo Mondelli

Resumen

En un nuevo contexto regional donde Brasil ratificó "su compromiso con la consolidación de América del Sur como un área de paz y cooperación en la Unasur", y donde el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración pasa necesariamente por la credibilidad y legitimidad, el presente ensayo promueve una reflexión sobre las fases y procesos intergubernamentales que se sucedieron para avanzar en la integración latinoamericana y, más específicamente, para profundizar la interdependencia en la región sudamericana.

Palabras clave: integración suramericana; cooperación; fortalecimiento institucional; Unasur.

Introducción[1]

El presente ensayo promueve una reflexión sobre las fases y procesos intergubernamentales que se sucedieron para avanzar en la integración latinoamericana y, más específicamente, para profundizar la interdependencia en la región sudamericana. Incluye una mirada reflexiva hacia a las iniciativas desarrolladas y aborda diversos aspectos de la institucionalidad creada. Además, problematiza sobre las ideologías emergentes en los países – grandes y pequeños – de la región y en los desafíos a la hora de institucionalizar la identidad regional, con políticas acordes a un modelo de desarrollo emancipador y con una dimensión multiaxial del desarrollo.

En la primera sección de este documento se destaca una secuencia que distingue al menos tres fases y abarca al regionalismo desarrollista, al regionalismo abierto y al regionalismo post-liberal/post-hegemónico como parte de la construcción de las fases de la integración y de la historia de los organismos internacionales. Esto incluye aspectos relevantes como el vínculo entre neoliberalismo y regionalismo abierto, y las aspiraciones desde el positivismo que permitirían incrementar la competitividad de la región en el largo plazo (algo que se sigue posponiendo, en particular para el eje de países del Pacífico que apostaron abiertamente por los tratados de libre comercio).

En la segunda parte se describen las percepciones contrapuestas en torno a la integración como herramienta para apalancar el desarrollo interno y sus reivindicaciones de autonomía frente a países centrales del sistema mundial. La integración regional es valorada como un fenómeno multidimensional y se explora cómo se tratan los temas relacionados con la construcción de un modelo de desarrollo para la región. Se hace referencia a los choques histórico-políticos en América del Sur y a la permanente contraofensiva neoliberal-conservadora que implicó el ascenso de gobiernos de derecha en países de la región y el abandono de la visión post-liberal de la integración durante la última década.

En la tercera sección se reflexiona acerca de las rivalidades entre las (nuevas) derechas y los intereses de las elites nacionales por mantener un estatus que sea funcional a sus intereses. Se identifican posibles amenazas para una integración necesaria de la Unasur y se trabaja desde casos concretos, como la relación de rivalidad en el contexto de los tratados de Itaipú y Yacyretá

1 Ensaio publicado originalmente no volume *Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur*. Publicação eletrônica de maio de 2024. Disponível em: <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=3275&c=2>. Acesso em: 31 jul. 2024.

(entre Brasil, Argentina y Paraguay), y las condiciones de crisis de los recursos hídricos que son emergentes en la Cuenca del Plata. La sección considera al conflicto del Tratado de Itaipú como uno de los conflictos reeditados y que pueden volver a reeditarse, afectando a las relaciones internacionales de Sudamérica y a la institucionalidad regional.

En el último segmento se plantean propuestas y desafíos con relación a institucionalizar la identidad regional con las políticas. Todo esto se enmarca en un nuevo contexto regional donde Brasil ratificó "su compromiso con la consolidación de América del Sur como un área de paz y cooperación en la Unasur", y donde el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración pasa necesariamente por la credibilidad y legitimidad como antídotos naturales. Esto busca superar algunos de los condicionamientos estructurales de la institucionalidad y también permitirá reorientar el modelo de desarrollo para abrir la posibilidad de proyectar buenas prácticas y una identidad regional continental más cercana.

1. Integración regional. Una cronología teórico-empírica con foco en la Unasur

1.1. Breve historización de la integración regional que impactó en la creación de la Unasur

La historia de los organismos intergubernamentales para la integración latinoamericana ha evolucionado en tres fases: regionalismo desarrollista, regionalismo abierto y regionalismo post-liberal/post-hegemónico. El primero estuvo vigente entre las décadas de 1960 y 1970, bajo la inspiración de las ideas desarrollistas irradiadas desde la Cepal que dieron origen a la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). La segunda etapa, denominada nuevo regionalismo, o regionalismo abierto, se inicia con las transiciones democráticas de los años 1980 y corresponde al traslado de las prescripciones del Consenso de Washington al ámbito de las políticas económicas regionales. En este contexto, se establecieron diferentes esquemas de integración como el Mercosur, el Sistema de Integración Centroamericana (Sica) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o Nafta por sus siglas en inglés), que inauguraron nuevas propuestas de integración subordinada (centro-periferia) entre Latinoamérica y Estados Unidos. Además, países como Chile, Colombia y Perú, por citar los casos de América del Sur, firmaron tratados de libre comercio con EE., UU., y la Unión Europea. En este grupo también se puede incluir la propuesta impulsada por Estados

Unidos para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), que finalmente fue rechazada en la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata (Argentina) en 2005.

El vínculo entre neoliberalismo y regionalismo abierto, que supuestamente debería incrementar la competitividad en el largo plazo condujo al protagonismo del sector financiero y a la desindustrialización. En consecuencia, este fenómeno contribuyó a la profundización de la condición periférica de América Latina y al mantenimiento de su inserción en la economía mundial de manera complementaria a los grandes centros que acaparan los segmentos estratégicos y más dinámicos de los procesos de ciencia y tecnología. Sus resultados fueron la desnacionalización, la depreciación de los recursos naturales, el estancamiento económico, el aumento de las desigualdades internas, el desempleo, la sobreexplotación del trabajo y las tensiones sociales, lo que llevó a la inestabilidad política que culminó con el derrumbe de la hegemonía del modelo neoliberal a finales de los noventa (Martins, 2013).

Ante estos antecedentes, la coyuntura regional ha cambiado sustancialmente desde los primeros años del siglo XXI, período en el que América del Sur vivió transformaciones a nivel nacional y regional que pueden ser consideradas como formas de reacción al modelo neoliberal. En el ámbito interno, se destaca la elección, en distintos países de la región, de fuerzas políticas de izquierda, centroizquierda o las llamadas progresistas[2], comprometidas con proyectos políticos dirigidos a enfrentar los impactos recesivos del neoliberalismo y aumentar la autonomía de la región frente al sistema internacional (Arditi, 2009).

Otro factor importante que impactó en la conformación de la Unasur fue que, en términos globales, la década de los 2000 correspondió al surgimiento de nuevos actores estatales relevantes, como los Brics; el crecimiento de la posición de China en el comercio mundial; el aumento de la incidencia de actores no estatales (considerando tanto a las empresas transnacionales como a las distintas organizaciones y movimientos sociales) y el aumento de los impactos provocados por la crisis económica mundial que contribuyó al resurgimiento de un multilateralismo complejo, sin que esto implique a corto plazo el declive de los Estados Unidos como potencia hegemónica económica y estratégica (Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2012). Tales fenómenos sucedieron en un escenario de crisis global del capitalismo, evidenciada por las crisis energética y ambiental.

2 Considerando las elecciones presidenciales de Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006) y Paraguay (2008).

Los intentos por comprender este período histórico en América Latina en general y en América del Sur en particular deben, por tanto, hacer referencia a este contexto de transformaciones, resultado de la suma de una coyuntura mundial favorable con la voluntad política de los gobiernos que concibieron la integración regional como herramienta para apalancar el desarrollo interno y la expresión de sus reivindicaciones de autonomía frente a los dictados de los países del centro del sistema mundial.

Los procesos políticos de países clave de la región como Argentina, Brasil y Venezuela, comenzaron a caracterizarse por la presencia de nuevos gobiernos – identificados en mayor o menor medida con políticas nacionalistas y con énfasis en la redistribución – que concebían la integración regional como una herramienta para lograr la sostenibilidad del desarrollo "integral", incorporando una base social y productiva.

Este escenario modificó el paradigma de la integración y desde una perspectiva que favorecía a los intereses del libre mercado se pasó a priorizar la promoción del desarrollo de manera que se enfocara en la reducción de las asimetrías y las políticas de combate a la pobreza.

Temas que antes recibían poca o ninguna atención – como las políticas sociales y culturales – ingresaron a la agenda regional, así como temas relacionados con la geopolítica en la región y la cooperación militar sin la participación de Estados Unidos. Asimismo, nuevos procesos de integración revelaron el surgimiento de un capitalismo de Estado de base popular que implicó un mayor involucramiento de la planificación pública y las empresas estatales en el esfuerzo integrador, especialmente en los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, así como en la articulación creciente entre las dimensiones política, social y económica de estos nuevos procesos que antecedieron a la Unasur (Sanahuja, 2009; Martins, 2013).

1.2. La Unasur como expresión de un regionalismo en disputa

Con el ascenso de los gobiernos de corte progresista se inició una tercera fase del regionalismo latinoamericano cuya consecuencia fue una reconfiguración de los esquemas institucionales de integración que dio lugar a nuevas modalidades de cooperación regional y concertación política. Surgieron nuevas instituciones regionales: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) creada en 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008, y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en 2011. El mismo movimiento también englobó al Mercado Común del Sur (Mercosur),

que incrementó su número de miembros y amplió su agenda de negociación con la intención de agregar contenido social y político a su carácter original notablemente mercantilista (Mariano y Menezes, 2021; Briceño, 2021).

Esta tendencia ha sido denominada regionalismo "post-liberal" (Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009) o "post-hegemónico" (Rigozzi y Tussie, 2012). El uso de los términos post-liberal/hegemónico por parte de estos autores buscaba resaltar un contraste con el modelo de integración de las organizaciones regionales en la década anterior, que, en línea con el neoliberalismo, entendían la integración como un mecanismo comercial con miras a mejorar la inserción de América Latina en los procesos de globalización. Este movimiento tuvo su fuerza motriz en América del Sur, lo que dio origen al término "sudamericanismo". Entre los proyectos institucionales intergubernamentales relacionados con el regionalismo post-liberal/hegemónico, destacamos en este ensayo el caso de la Unasur.

Para Sanahuja (2009), las iniciativas de integración relacionadas con el regionalismo post-liberal, creadas en los años 2000 y 2010, se caracterizan por la multidimensionalidad y la mayor o menor presencia de las siguientes dimensiones de análisis: (i) primacía de la agenda política sobre la comercial; (ii) retorno de la agenda de desarrollo en el marco del pos consenso de Washington a través de políticas que pretendan distanciarse de las estrategias centradas en la liberalización comercial; (iii) mayor protagonismo de los actores estatales; (iv) mayor énfasis en la agenda de integración "positiva", centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y el aumento de la cooperación Sur-Sur, como los descritos por Aguirre (2020); (v) mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías económicas entre los países de la región y por el vínculo entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad; (vi) mayor preocupación por los cuellos de botella en la infraestructura regional, con el objetivo de mejorar la articulación de los mercados regionales y facilitar el acceso a los mercados externos; (vii) mayor énfasis en la seguridad energética regional; y (viii) mayor preocupación por la dimensión de participación y legitimidad social en los procesos de integración.

Por otro lado, las organizaciones creadas o inspiradas en el regionalismo post-liberal no estuvieron solas en el panorama regional. Otros proyectos se mantuvieron más cerca del modelo de regionalismo abierto, como la Alianza del Pacífico[3] creada en 2012 y los Tratados de Libre Comercio (TLC) con

3 Organización con foco en el libre mercado e intercambio comercial, formada por Chile, Colombia, México y Perú.

Estados Unidos y la Unión Europea que se basaron en otras percepciones sobre el regionalismo y los desafíos que imponen las dinámicas extrarregionalas (Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2012). Lo mismo puede decirse de los proyectos geoestratégicos implementados por EE.UU. a partir de la década de 1990, como la Iniciativa Mérida, el Proyecto Mesoamericano/Plan Puebla Panamá, los Planes Colombia I y II y la Iniciativa Andina (Preciado, 2014; 2018).

El regionalismo post-liberal fue también el resultado de un ejercicio de mayor autonomía frente a los países centrales al priorizar la integración regional dentro de las estrategias de inserción internacional, con la intención de ponerla al servicio de los proyectos nacionales en marcha y dotarla de nuevos principios, contenidos y actores. Asimismo, fue orientado para ampliar el espectro de actores sociales que se benefician del esfuerzo integrador, además de las grandes empresas, tradicionales beneficiarias del regionalismo abierto. Desde diferentes posiciones ideológicas, estas iniciativas reflejan un imaginario de mayor autonomía regional frente a EE. UU. (Preciado, 2018).

Ante estos marcos de acción desde el norte hegemónico, los gobiernos progresistas entendieron la integración regional como una opción estratégica para fortalecer la autonomía de los países de la región con relación a las negociaciones internacionales y, de esta manera, mejorar la inserción de la región en el sistema-mundo, además de buscar una relación más horizontal entre sus miembros y participantes. Una mayor autonomía en estos términos fue vista como fundamental para enfrentar los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y la imposición de intereses de los países en el centro del sistema, amplificando la voz de los países latinoamericanos en los diversos foros multilaterales. Esta lectura remite a la teoría de la autonomía en el Cono Sur, según los trabajos precursores de Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig, es decir, al concepto de autonomía como ampliación de los márgenes de acción en materia de política exterior de los países involucrados (Simonoff y Lorenzini, 2019).

Las expectativas de mayor autonomía e implementación de una agenda ampliada o multidimensional de proyectos regionales post-liberales/hegemónicos chocaron, sin embargo, con una serie de factores: la conflictiva convivencia con expresiones del regionalismo liberal que nunca desaparecieron del escenario regional; sus propias contradicciones internas frente al mantenimiento de prácticas económicas centradas en la extracción y exportación de materias primas; las debilidades institucionales de los proyectos post-liberales combinadas con las bajas capacidades estatales de los países involucrados y, finalmente, la contraofensiva neoliberal-conservadora que implicó el ascenso de gobiernos

de derecha en países clave de la región y el abandono de la visión posliberal de la integración (Cortés *et al.*, 2018; Martins, 2017).

Los organismos creados en la década de 2000 bajo la inspiración del regionalismo post-liberal fueron abandonados, como en el caso de Unasur[4], o relegados a un segundo plano, como en el caso de la Celac que tuvo sus cumbres paralizadas entre 2017 y 2021. Los nuevos gobiernos buscaron reemplazar estas estructuras con iniciativas como el Grupo de Lima[5] y el Foro para el Progreso y el Desarrollo de América del Sur (Prosur)[6] que no recibieron ninguna estructura institucional, convirtiéndose en dispositivos retóricos de la política exterior de los gobiernos de derecha que funcionaban a través de reuniones separadas entre representantes y cancilleres.

En este sentido, la situación actual de la integración en América Latina puede entenderse como un choque o disputa de proyectos y es importante analizar qué fuerzas históricas y políticas se enfrentan. Si toda situación es una coyuntura de relaciones de fuerzas en movimiento, el rumbo que tomará no está predeterminado, sino que depende de la capacidad de autonomía, unificación y convicción de los proyectos y actores, es decir, de la capacidad de los actores histórico-políticos en comprender las causas de la coyuntura y pensar en alternativas cuando ésta parezca desfavorable. Se trata, entonces, de analizar el problema de la integración regional considerando los cambios en curso por los choques histórico-políticos en América del Sur, teniendo en cuenta tanto la disputa de proyectos políticos como las posiciones de la sociedad civil, las ideologías y las visiones del mundo en juego.

De esta manera, la Unasur como instancia de integración política – en caso de ser reinstalada – debe contemplar un escenario de mayor complejidad de articulación intergubernamental ante el impulso de agendas conservadoras en lo político y favorables al libre mercado en lo económico.

Los conceptos de "apertura al mundo" sostenidos por las derechas regionales – principalmente las de Argentina, Paraguay y Uruguay – sumados a sentimientos de ultraderecha – como los de Brasil y Chile – generan una reinstalación del bilateralismo, en un intento de relación "cara a cara", que busca vaciar de contenido cualquier intento integracionista con espíritu parecido al de la década de los 2000.

4 Colombia anunció su retirada de la Unasur en 2018, seguida por Ecuador, Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, en 2019, y por Uruguay, en marzo de 2020.

5 Creado en 2017 por los cancilleres de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Panamá, Paraguay y Perú, con el objetivo de coordinar la oposición continental al gobierno de Nicolás Maduro.

6 Creado en 2019 por los presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guyana, Ecuador, Paraguay y Perú.

2. Supranacionalidad, autonomía e integración regional. Una problematización acerca de la institucionalidad de la integración

2.1. Debates sobre autonomía, intergubernamentalidad y supranacionalidad

Para ilustrar este problema de estudio – que se presenta en el título de este apartado – hemos identificado el ejemplo brasileño como caso de estudio, para contextualizar las instancias de formulación de la política exterior del Estado. Se destaca también que su participación en los bloques regionales debe contribuir al fortalecimiento de la autonomía de los Estados Miembros. Esta evidencia ayuda a comprender las razones que justifican la preferencia permanente del país por el intergubernamentalismo en las estructuras regionales en las que participa, no sujeto a las limitaciones que un modelo supranacional podría ocasionar:

> É relevante observar que o conceito de integração regional, diferentemente da cooperação, segundo parte da literatura, remete a um processo de transferência de lealdades das elites do Estado nacional para o âmbito regional. Em outras palavras, trata-se de uma dinâmica de transferência de parte das funções que eram desempenhadas pelo Estado para o âmbito regional [...] com consequente diminuição da margem de ação nacional autônoma. Argumentaremos que o que se observa na América do Sul e, em particular, na política brasileira é diferente. O fortalecimento do Estado continua a dar-se do ponto de vista de seu fortalecimento nacional e a autonomia é um elemento definidor da ação externa, sendo objeto de intensa discussão o seu grau de relativização. Em outros termos, na sociedade e nas elites não há consenso no que tange à transferência de funções para o âmbito regional, o que não é diferente do que acontece nos outros países da região (Vigevani y Ramanzini Júnior, 2014, p. 519).

Al mismo tiempo, la compleja relación entre autonomía nacional, integración e intergubernamentalismo, también ayuda a explicar las dificultades vividas por proyectos como la Unasur. El intergubernamentalismo, en la medida en que salvaguarda el poder de decisión de los gobiernos nacionales, es compatible con la tradición de autonomía en la política exterior de Brasil. Sin embargo, a pesar de ser resistente a la pérdida de autonomía en la toma de decisiones, la política exterior brasileña también cree que es posible alcanzar, a través

de la integración regional, un mayor nivel de autonomía en relación con el sistema internacional. Esta percepción no es sustancialmente diferente en los demás países del bloque.

> Daí a necessidade de manutenção de um aparato institucional, intergovernamental, que permita, garanta e não limite a autonomia do Estado, sem, ao mesmo tempo, enfraquecer os laços do mercado comum. Trata-se de uma opção de grande dificuldade operacional: isso explica boa parte dos problemas existentes (Vigevani y Ramanzini Júnior, 2014, p. 543).

En líneas generales, los acuerdos regionales de América Latina y el Caribe se caracterizan por un intergubernamentalismo que, en algunos casos, se acerca a un "hiperpresidencialismo" (Barrenengoa, 2015), tendencia que se profundizó durante el regionalismo post-liberal. La diplomacia presidencial se transformó en un mecanismo central en esta etapa de las relaciones internacionales latinoamericanas, dando lugar a lo que se ha denominado "política exterior de las cumbres" o "diplomacia de las cumbres" que, en pleno siglo XXI, se ha convertido en la principal forma de multilateralismo en la región. Estas reuniones tienen la ventaja de funcionar como espacios privilegiados para el diálogo político y la toma de decisiones entre las más altas esferas de la jerarquía gubernamental, lo que permite la implementación de acuerdos regionales estratégicos en un corto período de tiempo. Por otro lado, este modelo conlleva el riesgo permanente de que los proyectos se abandonen cuando cambien los gobiernos (Bonilla y Álvarez, 2013; Romero, 2013).

La opción por el intergubernamentalismo está asociada a la articulación entre integración regional y autonomía que es consistente con las distintas corrientes autonomistas sudamericanas, en las que la integración no se concebía como una restricción a la autonomía nacional, sino, por el contrario, como un conjunto de instituciones para potenciar en lugar de limitar las decisiones nacionales (Riggirozzi y Tussie, 2018).

El desafío al cual se enfrenta una reactivación de la Unasur, luego de la reunión convocada por el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva en mayo del 2023, es la conformación de un programa de integración que contemple visiones de gobiernos que no poseen dicha intención de integrarse o que defienden posiciones autonomistas extremas muy cercanas a las perspectivas de regionalismo abierto – como el caso de Uruguay –, gobiernos con periodos gubernamentales de cierre sin perspectiva de reelección – como el caso de Argentina – o gobiernos sin ningún tipo de programa de política exterior o con

defensa de una autonomía vacía – como el caso de Paraguay – que favorecen a modelos liberales de integración.

2.2. La agenda conservadora de la integración y la Unasur como respuesta a una integración con perspectiva de derechos

Existen posturas teóricas que refieren a que la integración representa una determinada pérdida de soberanía para asumir nuevos instrumentos de resolución de conflictos (Malamud, 2011, p. 220). Esta premisa sigue vigente y es traída a colación en cualquier tipo de desacuerdo en las relaciones bilaterales o regionales, principalmente impulsada por grandes medios multimedia con impacto en la formación de sentido común.

Desde Paraguay, Desarrollo en Democracia (DENDE), un *think tank* fundado en el año 2002 y potenciado por referentes de la oligarquía local, tales como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP), es uno de los principales promotores de dicha premisa, que tiene un eco permanente en medios de alcance local, como el diario Última Hora.

Si se estableciera un paralelismo, las líneas editoriales del *Folha de S.Paulo, Infobae, Clarín* o *El País* de Uruguay siguen el mismo patrón y se erigen en la voz de las oligarquías nacionales promotoras de lo que bien describieron Marco Aurélio Garcia y José Mujica en la 1213ª Sesión Extraordinaria del Comité de Representantes de la Aladi, celebrada en Montevideo en el año 2015:

> Si la integración en su etapa germinal, ideológica, fue el sueño de los libertadores, la integración es la autodefensa de las generaciones que vienen en los latinoamericanos; pero este es un fenómeno intelectual que captamos los que leemos un par de diarios por día ¿Qué quiero decir?
> No hemos tenido la inteligencia política de trasladar a las grandes masas que la historia de su salario, de su porvenir, de su cultura, de su identidad también se juega con la integración y la integración tiene intelectuales, a veces fotos de hombres de gobierno, pero no tiene masa, no tiene encarnadura de masa y esta es la mayor amenaza.
> Los pueblos estamos todavía en un nacionalismo y el nacionalismo corto, llegamos tarde cuando tenemos que pensar cada vez más en la nacionalidad común, en el interés común, en la federación de república, en la construcción de un alero que nos defienda ¿por qué tenemos cada vez que pensar más en eso? (Aladi, 2015).

En respuesta a este paradigma, los gobiernos en el marco de la Unasur avanzaron en la construcción de espacios que disputaran estas visiones de promoción bilateral de la integración, entre los que se destacan la creación del Consejo de Defensa Suramericano y la virtual creación del Banco del Sur.

El Banco del Sur fue aprobado a fines de 2007 con el objetivo de brindar apoyo a la creación de infraestructura y apoyo empresarial público y privado en la región, fundamentándose con la lógica contrahegemónica global que, al mismo tiempo, Brasil estimuló con los Brics. Sin embargo, el Banco del Sur tiene hasta ahora una existencia meramente legal, ratificado en su momento por Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay[7] y Venezuela, y pendiente de ratificación de Paraguay y Brasil.

Por otro lado, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) fue creado con la intención de fortalecer la cooperación regional en temas de defensa y seguridad y establecer un contrapunto a la penetración de Estados Unidos en Sudamérica, especialmente en la región andina. Representó una iniciativa de autonomía militar frente al modelo panamericano de defensa en la región promovido por Estados Unidos y también fue concebida para utilizar la institucionalidad de Unasur para resolver controversias y tensiones regionales, así como para fortalecer la protección de la democracia en América del Sur, un papel que históricamente había jugado la OEA (Vigevani y Ramazini Júnior, 2014).

En continuidad con organismos que buscaron menor dependencia del norte hegemónico en materia de integración, se generaron amplias expectativas en materia de infraestructura regional, lo que motivó la incorporación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) por parte del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (Cosiplan), este último órgano de la Unasur. Sin embargo, el desempeño de estas institucionalidades dista mucho de ser acompañado por los movimientos sociales y otros actores políticos, quienes denuncian el carácter neodesarrollista de las obras que figuran en su portafolio y su subordinación al patrón tradicional de inserción periférica de la región junto al sistema-mundo.

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) fue lanzada en el año 2000 por el gobierno de Cardoso. Su diseño original fue operacionalizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). IIRSA fue diseñada desde una dimensión logística como un proyecto de integración referenciado en

7 En el año 2020, con la asunción de Luis Lacalle Pou a la presidencia, el país se retira del acuerdo alegando que "no participará en acuerdos por afinidad ideológica".

el regionalismo abierto, orientado a la construcción de corredores para la exportación de materias primas que pretendían fortalecer las conexiones físicas entre las costas del Atlántico y el Pacífico como respuesta a la reorientación de las exportaciones regionales hacia Asia (Barbosa, 2018).

En 2010, IIRSA se convirtió en el órgano técnico del Consejo de Infraestructura y Planificación (Cosiplan) de Unasur. Según Vigevani y Ramanzini Júnior (2014), en el contexto de la creación de Unasur, el tema de la infraestructura pasó a ser visto como central en la política de los Estados suramericanos. Se consideró que las dificultades para la densificación regional de la circulación de personas y bienes y, en consecuencia, de la interdependencia económica, se ubicaba en la insuficiente conexión física entre países.

Además de incorporar bajo su órbita a instancias de integración ya en funcionamiento y de crear nueva institucionalidad para el desarrollo de los pueblos, como se mencionó anteriormente, la Unasur también sirvió como un instrumento útil para la resolución pacífica de disputas regionales. Poco después de su creación, la organización jugó un papel importante como mediador en la solución de la crisis separatista en Bolivia en 2008[8]. Asimismo, en respuesta al intento de golpe de Estado ocurrido en Ecuador en septiembre de 2010, los jefes de Estado de la Unasur decidieron incorporar un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del organismo, en el que se establecieron medidas concretas a ser adoptadas por los Estados Miembros de la Unasur en situaciones de ruptura del orden constitucional[9].

Desde un enfoque multidimensional de la integración, los objetivos específicos de la Unasur han sido el desarrollo social y humano con equidad, la erradicación de la pobreza y el avance en el acceso universal a la educación, la seguridad social y los servicios de salud, todos estos previstos en el artículo 3 de su Tratado Constitutivo y que inspiraron la conformación de las instituciones que se mencionan cuyo horizonte ha sido siempre el fortalecimiento de una visión de continente suramericano con identidad y autonomía.

8 La crisis del 2008 en Bolivia se relacionó con las pretensiones autonomistas de las élites agrarias de los departamentos del este del país (Santa Cruz, Pando, Tarija, Beni y Chuquisaca), (Santa Cruz, Pando, Tarija, Beni y Chuquisaca), disgustados con la disminución de las transferencias de regalías de gas y petróleo a su región, tras la promulgación de la Ley de Hidrocarburos por parte del gobierno de Evo Morales. Los conflictos provocaron la muerte de decenas de personas. La recién creada Unasur se anticipó a la OEA y convocó a una reunión extraordinaria para tratar el tema. A la reunión, realizada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, asistieron los presidentes de Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

9 En septiembre de 2010 las fuerzas policiales ecuatorianas se sublevaron contra el gobierno de Rafael Correa, alegando pérdidas del poder adquisitivo de los efectivos y un recorte en la inversión en seguridad. Aeropuertos y otras instalaciones públicas fueron ocupadas. El conflicto culminó con una disolución del parlamento y el confinamiento del presidente en el cuartel general del ejército. Durante la primera quincena de octubre, luego de la presión tanto de la Unasur como de la OEA, la situación regresó a la normalidad.

A diferencia de experiencias anteriores de integración regional, como Aladi, Can o Mercosur, la participación social estuvo claramente mencionada en el artículo 18 del Tratado Constitutivo de la Unasur, bajo el título de "Participación Ciudadana". Es en este sentido que Preciado argumenta que la proyección geopolítica de Unasur "es multidimensional, en tanto abarca la perspectiva económico-comercial-financiera, político-militar y social, y la perspectiva Sur latinoamericana, en tanto considera al Cono Sur como un espacio que incluye la autonomía política y el surgimiento económico de América Latina" (Preciado, 2008, p. 258).

El abordaje de la integración regional como un fenómeno multidimensional es central en este debate, por lo que es necesario explorar cómo se tratan los temas relacionados con la construcción de un modelo de desarrollo para la región y si ese modelo abarca, además de los aspectos económicos tradicionales, temas como derechos sociales, humanos e identitarios y la consolidación de alternativas económicas distintas al extractivismo dependiente. El argumento es que tales estructuras institucionales y sus correspondientes proyectos de cooperación forman parte de un conjunto de ideas alternativas y nuevas motivaciones políticas en la región, que coinciden con un redescubrimiento del espacio regional como espacio de debate y acción colectiva (Preciado, 2008; Cairo, 2008; Riggirozzi, 2012).

La integración regional es, en este sentido, entendida como un mecanismo para la implementación de políticas sociales comunes dirigidas a mejorar los estándares sociales de los países de la región y fomentar la perspectiva de derechos. Según esta concepción, el avance de la interdependencia económica requiere que las políticas públicas también trascienden los territorios, ayudando a corregir distorsiones y proyectando la construcción de una ciudadanía supranacional (Mirza *et al*., 2013).

Para Bringel y Falero, la conformación de derechos supranacionales se torna decisiva en contextos de integración regional, particularmente según una perspectiva de integración no eurocéntrica, es decir, sustantiva y no dependiente de la maduración de un proyecto económico en un futuro indeterminado. En este sentido, los autores sostienen que:

> qualquer projeto mínimo de integração, que postule a dissolução de barreiras comerciais no contexto global atual, deve integrar, no chamado sentido comum, os temas que levem à geração de direitos para além de fronteiras nacionais (Bringel y Falero, 2008, p. 275).

En concordancia con estas, existen varios ejemplos de la dimensión social de la integración en los procesos post-liberales de la década de 2000. En el caso de América del Sur, se destacan las numerosas políticas e instancias institucionales enfocadas en lo social que se crearon en el ámbito del Mercosur, tales como como el Instituto Social del Mercosur, con sede en Asunción, el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos, con sede en Buenos Aires, y diferentes políticas sectoriales en áreas como educación, salud, cultura y agricultura familiar (Mirza *et al*., 2013; Vieira Martins, 2014; Aguirre, 2020).

La Unasur también llevó a cabo iniciativas en este sentido, como la creación del Consejo Suramericano de Desarrollo Social y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (Isags) con sede en Rio de Janeiro, este último considerado emblema en materia de acuerdos regionales en lo que respecta a la construcción de una agenda política de integración en materia de salud pública.

Ante la falta de consenso sobre los temas económicos pendientes – como la implementación de la Unión Aduanera del Mercosur –, la cooperación sectorial en una agenda multidimensional, tal como la adopta la lógica del regionalismo post-liberal, se mostró más adecuada para avanzar en la integración. A nuestro juicio, esta lectura también se aplica al Mercosur y a la Celac, pero fue aún más clara en el caso de Unasur (Bernal-Meza, 2015; Vigevani y Ramanzini Júnior, 2014).

La ampliación de la gama de temas de la agenda de integración ha cambiado el enfoque tradicionalmente puesto en las negociaciones económico-comerciales, en línea con un modelo de regionalismo multidimensional, que incluía una concepción ampliada de la soberanía, que englobaba las ideas de alimentación, energía, medio ambiente, y la política monetaria, resultando en una proliferación de consejos ministeriales, planes estratégicos, áreas de trabajo y agendas regionales (Barrenengoa, 2015; Preciado y Florido, 2013).

En este sentido, la lógica operativa del regionalismo posliberal se alejó del enfoque monista y totalizador de la integración económica, que había resultado difícil de llevar a la práctica, y se acercó a una concepción más pragmática y flexible de la integración, que incluía iniciativas de cooperación por proyectos y sectores en torno a los cuales fue posible llegar a un consenso (Bernal-Meza, 2015).

3. Rivalidades, (nuevas) derechas e intereses nacionales: posibles amenazas para una integración necesaria de la Unasur

En el marco de las campañas electorales en Sudamérica, el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y presidenciable Horacio Rodríguez Larreta marcó al menos tres ejes a seguir en materia de política exterior en caso de ser electo: a) Promover un esquema de modernización del Mercosur; b) la entrada en vigor del Acuerdo Unión Europea – Mercosur firmado durante el gobierno de Mauricio Macri y c) una profundización de la relación con Brasil en materia industrial, energética, nuclear y ambiental[10].

La agenda de Larreta no dista mucho de otras propuestas electorales de su espacio político ni tampoco de las derechas a nivel continental. Esta idea es sostenida desde las declaraciones del presidente paraguayo Santiago Peña en una entrevista brindada a la BBC de Londres en su sitio en español donde inclina su programa de política exterior en los mismos ejes que Rodríguez Larreta anunció como propuesta electoral:

> a) Creo que el Paraguay está muchísimo mejor hoy con Mercosur de lo que hubiese estado si no se hubiese firmado el acuerdo del Mercosur; b) La pregunta es si podemos conseguir más. Estoy convencido de que sí podemos hacer muchísimo más. Pero eso depende de nosotros los paraguayos, no de una negociación; c) P: Este año Paraguay debe renegociar con Brasil el acuerdo por el reparto de la energía generada en la represa fronteriza de Itaipú. ¿Piensa exigir algo en particular en esta negociación? R: Más que exigir, sentarnos con el Brasil e imaginarnos nuestra relación para los próximos 50 años. [...] Mi mayor anhelo, más allá de poder conseguir más recursos, es sentarme con el presidente Lula de Brasil y que nosotros también nos podamos imaginar una relación que pueda perdurar los próximos 50 años.[11]

Estos planteos electorales por parte de fuerzas políticas que siempre controlaron el poder político de los Estados, como el caso de la Asociación Nacional Republicana (ANR – Partido Colorado), o de partidos de derecha

10 Larreta presentó su equipo de política exterior. *La Política Online*, Buenos Aires, 16 mayo 2023. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/politica/larreta-presento-su-equipo-de-politica-exterior/>.

11 Hoy hay un solo presidente en Venezuela y se llama Nicolás Maduro: Santiago Peña, presidente electo de Paraguay, habla con BBC Mundo sobre Taiwán, China y su controvertido padrino político. *BBC Mundo*, 2023. Londres, 2 mayo 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65453296>.

conservadora con altas chances de ser gobierno, como el caso del PRO en Argentina, vienen a revitalizar un debate irresoluto de vieja data que se erige como una amenaza para el proyecto integrador futuro en el marco de la Unasur.

En este punto es preciso detenerse en los planteos que realiza Lederman (2023) en su reciente trabajo sobre la rivalidad entre Argentina y Brasil en torno a la disputa por la firma del Tratado de Itaipú entre Brasil y Paraguay, tema que atrapa a países pequeños en su relación con los países de mayor extensión geográfica y de presencia relevante en los foros extra Sudamérica, como el G20.

La tensión bilateral entre Argentina y Brasil es de larga data. Como lo demuestra la Lederman en su trabajo, dicha rivalidad – aparentemente resuelta con los procesos de integración generados en el siglo XXI y que trasciende cualquier tipo de gobierno afín o contrario ideológicamente – fue reavivada con la renegociación del Tratado de Itaipú en el 2019. Sus inicios datan de tiempos de la firma del Tratado Multilateral de Cooperación en 1979 y la visita del último presidente de la dictadura brasileña João Figueiredo a Argentina en mayo de 1980.

A partir de ese momento y con la recuperación de la democracia en ambos países, la relación entre Brasil y Argentina comenzó a transitar una etapa de cooperación y alianza estratégica que se fue consolidando con los procesos de integración regional, especialmente desde 1985 con la firma de la Declaración de Iguazú. Durante la década de 1990 ambos países profundizaron su acercamiento a partir de la fundación oficial del Mercosur en 1991 con gobiernos de corte neoliberal.

Con los cambios que trajo el nuevo siglo, la creación de un nuevo organismo regional, la Unasur, y el advenimiento de gobiernos progresistas en la región, la búsqueda de un vínculo de amistad y cordialidad entre países vecinos estuvo a la orden del día. Sin embargo, desde la asunción de Jair Bolsonaro en 2019 las relaciones se volvieron a tensar (Merke y Pereyra Doval, 2022).

Considerando estos antecedentes, es preciso retomar las preguntas que Lederman realiza en su tesis: ¿Cuál es el lugar de las nuevas derechas en la relación de rivalidad entre Brasil y Argentina?; ¿Cuál es el papel del desarrollo para pensar esa relación de rivalidad en el contexto de la inminente renegociación de los tratados de Itaipú y Yacyretá entre Brasil, Argentina y Paraguay en condiciones de crisis de los recursos hídricos de la cuenca del Plata?

Tal y como lo evidencian y demandan *think tanks* de la oligarquía paraguaya como Desarrollo en Democracia (DENDE), el interés de las hidroeléctricas como parte capital del sostenimiento del Estado paraguayo es incuestionable y la política paraguaya no ha establecido un horizonte claro a seguir.

El único gobierno que ha sido mayormente condescendiente con las demandas paraguayas ha sido el de Lula da Silva, ampliando los beneficios económicos para Paraguay – entonces gobernado por Fernando Lugo – con el aumento de la cuota por la energía excedente de Itaipú.

Es preciso mencionar que en el año 2023 vencen los acuerdos bilaterales por las represas, vigentes por cincuenta años luego de su firma en 1973. Las conversaciones por Itaipú ya han comenzado, y produjeron gran tensión en el año 2019 cuando se descubrió un acuerdo secreto firmado por Brasil y Paraguay que dejaba en clara desventaja a Paraguay. En el mismo, se establecía que este país aceptaba pagar sobrecostos por la energía excedente y no recibir ningún nuevo beneficio. En ese acuerdo no se veían reflejados los reclamos paraguayos respecto a los términos y condiciones de la explotación de Itaipú. El acta se firmó de forma secreta entre funcionarios de ambos países.

Dicho acuerdo firmado el 24 de mayo de 2019 por los gobiernos de Brasil y Paraguay establece los montos de compra de energía para los años siguientes hasta el fin de la vigencia del Tratado de 1973. Lederman (2022) sostiene que podría pensarse que nada había de extraño en aquel acuerdo, especialmente en el contexto de los dos países que conforman la binacional Itaipú. Sin embargo, la renegociación del anexo C del tratado (a la que este convenio daría inicio) es un hito de extrema importancia en la política de Paraguay, tanto interna como externa (Abente Brun, 2020). Por ello, ese convenio, que fue firmado de manera secreta y establecía cambios en el sistema de contratación de energía, llevó a que se desatara un escándalo internacional por la falta de consulta sobre los puntos firmados que volvían a perjudicar a Paraguay, poniendo en jaque al gobierno del presidente paraguayo Mario Abdo Benítez cuyo vínculo con la dictadura en su país (su padre había sido el secretario privado de Stroessner) ya generaba polémica.

El Tratado de Itaipú, especifica en su artículo 13 que la energía producida por la usina será dividida en partes iguales para los dos países. Sin embargo, como Paraguay no usaría todo su porcentaje de energía, podría vender la restante. Solo a Brasil y según los términos del anexo C del tratado que establece el monto de compensación (pago por ceder la energía no usada a la otra parte) en un nivel muy inferior a los royalties recibidos y al valor de mercado. Por esta razón, este anexo ha sido muy criticado, por las condiciones de desventaja en las que queda Paraguay.

Lederman (2022) recuerda que es, específicamente, esta sección del tratado la que vence en 2023 y por la que resurgió el conflicto por Itaipú. Folch (2019) explica que el acta bilateral firmada el 24 de mayo de 2019 perjudica a Paraguay y, esto nos interesa especialmente, viola parte del tratado tripartito

firmado en 1979 por Brasil, Paraguay y Argentina poniendo en riesgo la diplomacia internacional y las relaciones con este último país.

La descripción de la investigadora demuestra que el imaginario nacional brasileño tuvo en la rivalidad con Argentina una de sus dimensiones explicativas, es decir, una razón de ser de regreso al nacionalismo local referido por José Mujica en la Aladi. Esto es sin lugar a dudas un problema a resolver para fortalecer la integración, debido a que Lederman sostiene que dicho imperativo dominante brasileño sigue vigente, más allá del orden político imperante o del partido gobernante.

Con la vuelta de las derechas al poder, tanto en Brasil como en Argentina, dichos conflictos se reeditaron y eventualmente pueden volver a reeditarse, afectando a las relaciones internacionales de la región y por ende al fortalecimiento de la institucionalidad regional. El conflicto del Tratado de Itaipú es una evidencia clara de ello, así como lo que representa la infraestructura para los países pequeños y como la cuestión del desarrollo vuelve estar tanto en la agenda de los gobiernos como de otros actores con intereses políticos.

Ante el ejemplo de las hidroeléctricas, es preciso contemplar que las relaciones entre "grandes" y "pequeños" teniendo como emergente los gobiernos de derecha conservadora y los de corte progresista son una debilidad para la integración, y encontrar como punto de acuerdo un modelo de desarrollo sostenibles para todos los pueblos será más que imperioso.

4. ¿Para qué la Unasur? preguntas para el fortalecimiento institucional

4.1. El desafío de institucionalizar la identidad regional con políticas

Pese a todas sus limitaciones, la región exhibe considerables grados de "interacción entre unidades políticas (subnacional, nacional o transnacional) provistas por actores que comparten ideas comunes, establecen objetivos y definen métodos para alcanzarlos y de esa manera contribuyen a construir una región" (Dabene, 2009).

Si bien los resultados concretos de estas interacciones son muy poco satisfactorios, si se analiza desde la perspectiva del acumulado que han tenido – Mercosur después de 30 años de su creación y la Unasur que no llegó a cumplir los 15 años de vida –, "la retórica supera los hechos" y el formalismo legal, muchas veces imitativo de contextos muy diferentes, como el de la Unión Europea, no refleja la realidad de la región e incluso se incumple sistemáticamente (Van Klaveren, 2018).

La intención del fortalecimiento de la integración de la región permanece, tal como se ha expresado con la llegada de Lula a la presidencia de Brasil en su discurso inaugural del 1º de enero del 2023 y con la decisión del gobierno de Alberto Fernández de reingresar a foros regionales antes abandonados. En ese sentido, tanto el gobierno argentino como el brasileño tomaron las medidas legales para el regreso al Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Citamos la expresión del gobierno brasileño en el cual ratifica "su compromiso con la consolidación de América del Sur como un área de paz y cooperación, en línea con el precepto constitucional de promover la integración regional"[12].

Por su parte, en la reunión que tuvo con el Grupo de Puebla en Buenos Aires el día 21 de marzo 2023, Alberto Fernández comunicó[13] que la Argentina volvería a la Unasur. El retorno de Argentina y Brasil a la Unasur refleja la consideración prioritaria que ambos gobiernos le otorgan a la vinculación con la región y ratifica el compromiso con la consolidación de la integración de América del Sur mediante un proceso de construcción colectiva y fomento del diálogo. De hecho, el intercambio de la Carta de Ratificación[14] del Tratado Constitutivo de la Unasur sirvió para confirmar los principales ejes de cooperación entre ambos países, en áreas de interés común que son los temas salud, defensa, tráfico transfronterizo, integración de cadenas productivas e infraestructura.

Algunos autores describen el regionalismo latinoamericano en términos de una gobernanza regional cooperativa o segmentada (Nolte, 2014), y aunque la arquitectura regional es compleja, o por momentos a contradictoria y hasta caótica, está claro que en el futuro seguirán surgiendo iniciativas (Van Klaveren, 2018). Por lo tanto, si aparecen los nuevos esfuerzos para renovar antiguos esquemas la siguiente interpretación aún tiene validez – tal como lo anunció el sub-secretario de Relaciones Exteriores de Chile.

> El desorden institucional del regionalismo sudamericano y latinoamericano no debe ser confundido con la ausencia de regímenes regionales. De hecho, América Latina comparte valores y normas comunes en materia de paz y seguridad, tales como la solución

12 Nota a la prensa nº 125 – Regreso de Brasil a Unasur. Disponible en: <https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/regreso-de-brasil-a-unasur>.

13 Alberto Fernández anunció que Argentina vuelve a la Unasur. *Diario Clarín*. 21 mar. 2023. Disponible en: <https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-anuncio-argentina-vuelve-unasur_0_FvTOIOcEpF.html>.

14 Reconstrucción de Unasur: Argentina y Brasil profundizan su alianza estratégica- Información para la Prensa n° 161/23, martes 11 abr. 2023. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reconstruccion-de-unasur-argentina-y-brasil-profundizan-su-alianza-estrategica>.

> pacífica de las controversias o la prohibición de armas de destrucción masiva, que son ejemplares si se comparan con cualquier otra región del mundo (Van Klaveren, 2018).

Se trata entonces de un viejo tema que es estructural al funcionamiento del Mercosur (y también aplica a la Unasur) así como de otras instituciones de aún más larga data como el caso de Aladi (1980). Puesto en perspectiva, el tema institucional "es de naturaleza horizontal, o sea, es pertinente a todas las áreas de negociación en el ámbito del Mercosur [...] institucionalizar no es crear instituciones en sí, sino dotar de credibilidad a un sistema de producción e implementación de reglas en el ámbito subregional: este debe ser el objetivo central de la agenda de institucionalización del proceso de integración" (Motta Veiga, 2003).

Adicionalmente, los espacios institucionales de integración de esta región se han caracterizado por haber adoptado normas comunes para la protección de los derechos humanos y la democracia, que, si bien no son respetadas en todos los países, siguen representando al régimen regional más elaborado en el mundo en desarrollo.

Algunos de los regímenes regionales han surgido de instituciones regionales, como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, desarrollado en el marco del regionalismo hemisférico. Otros han evolucionado a partir de fuertes tradiciones históricas y legales (como la solución pacífica de las controversias) o fueron el resultado de negociaciones específicas, como la prohibición de las armas nucleares a través del Tratado de Tlatelolco de 1967 (Van Klaveren, 2018).

Asimismo, en el caso migratorio en los últimos tiempos y en el marco del llamado regionalismo post-hegemónico/post-neoliberal surgió también un enfoque continental común hacia la migración y una forma de gobernanza intergubernamental "sui generis"[15] de la región sudamericana con un modelo de institucionalidad basada en el intergubernamentalismo – en construcción – que se ha caracterizado por tener una serie de mecanismos que posibilitan el acceso a derechos (en acceso a la salud, la educación, el trabajo digno, los derechos políticos, etc.) de los migrantes.

Este modelo se ha basado – según Brumat – en la no criminalización de la migración, la expansión de los derechos de los migrantes, la enunciación del "derecho a migrar", la liberalización de la residencia y la promoción de la libertad

15 *Revista Parlasur*, oct. 2018. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15869/1/revista-octubre-2018-final.pdf>.

de circulación regional[16]. Allí se sitúa el Acuerdo de Residencia Mercosur (ARM)[17] como la expresión más concreta del relacionamiento intergubernamental, ya que constituye el principal mecanismo multilateral en materia migratoria y ha permitido regularizar a cientos de miles de ciudadanos migrantes en la región. Se estima que entre 2004 y 2015 se otorgaron residencias temporales o permanentes a más 3 millones de ciudadanos (Ramírez 2016)[18].

Buena parte de la revisión en la implementación de la Dec. CMC[19] nº 28/02 que dio origen al Acuerdo de Residencia, fue realizada a través del estudio desarrollado por la OIM titulado "Promoción del derecho a la libre movilidad en el Mercado Común del Sur". En efecto, la firma de dicho acuerdo como legislación autonómica adoptada por el Consejo del Mercado Común, facilitó este proceso y actuó como instrumento fundamental en la regulación de la movilidad territorial, abarcando el movimiento de trabajadores como uno de los pilares del mercado común (Mondelli, 2018).

Por otro lado, el Plan de Acción para el Estatuto de la Ciudadanía Mercosur (2010) fijó objetivos para la implementación de políticas de apoyo a la libre circulación de personas en la región, igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para el Mercosur. En este contexto, los Estados miembros adoptaron normas regionales que exigían el derecho a la libre circulación, el derecho a migrar, la no criminalización de los migrantes y la igualdad de trato de extranjeros y nacionales.

Pese a todas las limitaciones y confusiones del regionalismo sudamericano y latinoamericano, se mantiene un considerable grado de identidad regional, que permite hablar de una sociedad regional/continental regida por normas y prácticas comunes (Van Klaveren, 2018). Que ninguna institución haya podido de expresar y regular adecuadamente esa realidad, añade otra complejidad al estudio del regionalismo latinoamericano.

16 Leiza Brumat. Migration and the 'rise of the right' in South America: Is there an increasing anti-immigration sentiment in the Southern Cone? Disponible en: <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/migration-rise-right-south-america-increasing-anti-immigration-sentiment-southern-co>.

17 OIM (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. *Cuadernos Migratorios,* n. 9, enero 2018. Disponible en: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuaderno_9Evaluacion_del_Acuerdo_de_Residencia_del_MERCOSUR.pdf>.

18 Ramírez (2016). Hacia el Sur. Quito, Ecuador: CIESPAL. Disponible en: <http://www.celag.org/nueva-publicacion-del-celag-hacia-el-sur-la-construccion-de-la-ciudadania-suramericana-y-la-movilidad-intrarregional-de-jacques-ramirez/>.

19 Decisión del Consejo Mercado Común. Principal documento de aplicación supranacional emitido por tal organismo del Mercosur aplicable para todos los Estados parte.

4.2. La integración sudamericana en un contexto político dispar

El regionalismo post-liberal/post-hegemónico que corresponde a la creación de la Unasur emergió condicionado por contextos globales y regionales marcados por factores tales como el aumento del precio de los *commodities*, la elección de gobiernos de izquierda y centro izquierda y los cuestionamientos no usuales que estos hicieron en relación al papel de los países periféricos y semiperiféricos en relación al sistema internacional. Los cambios coyunturales ocurridos entre los años 2015 y 2016 que estrecharon los márgenes autonómicos regionales terminaron por borrar tanto el discurso como las institucionalidades creadas o modificadas bajo la inspiración post-liberal.

Existen, además, una serie de problemas estructurales internos que marcan la trayectoria de los acuerdos de integración en América del Sur, como la baja complementariedad económica, la baja interdependencia, las asimetrías políticas y económicas y, también, la baja capacidad estatal y burocrática, lo que se traduce en dificultad para implementar las decisiones tomadas en el ámbito de estos acuerdos. Esto es un reflejo del debilitamiento de la capacidad estatal y burocrática de los Estados miembros como resultado de las reformas estructurales implementadas bajo la lógica neoliberal desde los años 1980, basadas en la política de austeridad prescrita por el Consenso de Washington y por organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el FMI.

Finalmente, las expectativas del regionalismo post-liberal chocaron con la contraofensiva neoliberal-conservadora que resultó en el ascenso regional de gobiernos de derecha. Este proceso se inició con los golpes de Estado parlamentarios en Honduras (2008) y Paraguay (2012), cobrando protagonismo con las oscilaciones izquierda-derecha sufridas en los últimos años por los países clave de la subregión, Argentina y Brasil, a través del impeachment a Dilma Roussef, en 2016, y las victorias electorales de Mauricio Macri (2015), Jair Bolsonaro (2019) y Javier Milei (2023). A esta situación se sumó el resurgimiento de los conflictos internos en Venezuela y el creciente aislamiento internacional del gobierno de Nicolás Maduro. La reacción neoliberal por parte del imperialismo y las burguesías dependientes impuso serios obstáculos a las políticas autonomistas implementadas por los gobiernos de giro de izquierda en materia de integración regional, a pesar de entender que el abandono del paradigma neoliberal de los años 1990 por parte de estos gobiernos había sido incompleto, por lo que dichas agendas sólo se implementaron parcialmente.

Los proyectos políticos de los gobiernos de derecha contienen otras prioridades para la región, que van desde el retorno del exclusivismo de la agenda comercial y la preferencia por las articulaciones externas con Estados

Unidos y Europa (opciones de los gobiernos de Michel Temer y Mauricio Macri), hasta posiciones francamente contrarias a la integración regional, como en los casos de Bolsonaro y Milei. Combinados con la estructura eminentemente intergubernamental de las organizaciones regionales sudamericanas, estos cambios políticos resultaron en el abandono del proyecto regional posliberal y sus sesgos autonomistas. En este sentido, este nuevo contexto influyó en los procesos de integración para reordenar las prioridades del regionalismo posliberal y desmantelar sus logros.

El nuevo protagonismo de las fuerzas de la derecha conservadora ha profundizado los conflictos sociales y las contradicciones del patrón de acumulación neoliberal e impedido la continuidad de los procesos de integración. Sin cambios en la correlación de fuerzas políticas nacionales, no parece factible, por tanto, que la región pueda adoptar objetivos contrahegemónicos, ni siquiera que pueda continuar el acercamiento entre países impulsado en el período anterior. Aquí reside un punto crucial del argumento utilizado en este ensayo: a diferencia de las teorías de los años 1970 y 1980 y del patrón de la política exterior brasileña durante los siglos XIX y XX, entendemos que un proyecto de autonomía regional latinoamericana sólo puede llevarse a cabo en el contexto de un ciclo progresivo con capacidad de acción colectiva. El regionalismo posliberal/hegemónico provoca, en este sentido, una reflexión sobre la dimensión propiamente "política" de la política exterior:

> [a abordagem do regionalismo pós-liberal] e sua natureza *política,* explicitada como *escolha*, foi orientada para a superação do lugar de periferia do sistema ao qual a região esteve atada desde seus primórdios. O projeto, assim, reafirma a natureza não só geopolítica, mas também política da integração ao associar seu êxito a um desenvolvimento econômico, social e cultural como requisito para um novo equilíbrio entre norte e sul, em uma ordem global que se pretendia multipolar. (Sarti, Lima y Bragatti, 2021, p. 177, grifo nosso).

De esta manera, se configuró una coyuntura que sacó del escenario el "optimismo" regional del momento anterior y lo reemplazó por una percepción pesimista del potencial autonomista de la integración latinoamericana: retiro del multilateralismo, crisis financiera global, pocos avances en el comercio intrarregional, la crisis venezolana, el giro político conservador, la falta de respuestas colectivas a la pandemia de Covid-19 y la ausencia de un liderazgo político claro en la región, una situación que Brasil, incluso con la victoria

de Lula da Silva en 2022 y su intención declarada de privilegiar una vez más las relaciones sudamericanas como eje central de su política exterior serán difíciles de revertir sin el apoyo de Argentina.

Por otro lado, incluso con ciertos hiatos como el experimentado recientemente, relacionados con restricciones cíclicas y estructurales, América del Sur es una región que ha buscado reiteradamente, a lo largo de su historia independiente, construir iniciativas de integración regional. De ahí la importancia de reflexionar críticamente sobre el papel de las experiencias del regionalismo posliberal como herramientas de política exterior para lograr la autonomía. Desde la perspectiva comprometida adoptada por este ensayo, se trata de valorar la capacidad de intervención institucional y político-social de las fuerzas políticas y sociales progresistas y analizar cómo sus propuestas pueden contribuir, desde el nivel regional, a una construcción hegemónica alternativa.

En este sentido, los contextos nacionales, regionales e internacionales que se imponen en América Latina de inicios de los años 2020 también presentan un desafío intelectual, académico y epistemológico al objetivo de contribuir al desarrollo de estrategias de integración con intenciones contrahegemónicas y autonomistas, que favorezcan la participación social y popular en conjunto con las instituciones regionales.

Este desafío exige examinar las transformaciones coyunturales y estructurales de la región y del sistema mundo desde una perspectiva integral y sociohistórica, lo que implica adaptar y actualizar las teorías existentes y desarrollar nuevos enfoques teórico-conceptuales que permitan la correcta interpretación y conceptualización de la actualidad, con Sudamérica como lugar de enunciación. En este punto, el debate radica en la necesidad de desarrollar esquemas analíticos específicos, ubicados desde la periferia del sistema capitalista, o Sur Global, a través de la selección de variables relevantes que permitan identificar las condiciones estructurales de inserción internacional autónoma e integración regional.

4.3. El papel de la cooperación regional Sur-Sur: Una agenda necesaria sobre el desarrollo

En los últimos años las capacidades institucionales y estrategias intergubernamentales de respuesta frente a los grandes desafíos regionales que fueron encomendados por el Consejo del Mercado Común en el Mercosur y por el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno es el consejo de la Unasur han sido muy limitadas.

En la mayoría de los casos, los órganos encontraron grandes dificultades en el funcionamiento y las revisiones del accionar de los programas de acción son permanentes – causados por incumplimiento anual por parte de los Estados –. En otros casos se han eliminado los órganos ante cambios en los gobiernos nacionales – como ha sido el caso de dos áreas importantes en la integración sudamericana como lo han sido salud y participación social, del Isags de la Unasur y del ARGM/UPS en el Mercosur respectivamente.

En suma, las capacidades para profundizar las agendas e impactos en temáticas específicas por parte de los órganos del bloque – Mercosur y también Unasur – permanecen aún muy limitadas (Briceño Ruiz, 2011).

Por ejemplo, la conformación de estructuras y órganos del bloque Mercosur mencionados en apartados anteriores – como el ISM y el IPPDH – también se extiende a otras iniciativas que en varios casos no llegaron a implementarse, como el ODM – Observatorio de la Democracia (Dec. nº 05/07); o que fueron discontinuados – a pesar de rol estratégico que los había creado pocos años atrás – como la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMAS, Dec. 39/08 y 45/10); el Alto Representante General del Mercosur (ARGM); y la Unidad de Participación Social (UPS). En suma, la incidencia de estas iniciativas fue reducida por una serie de restricciones.

> El caso sudamericano evidencia retrasos relacionados con las diferencias entre las legislaciones nacionales y la ratificación de los acuerdos, lo que significa que los esfuerzos para desarrollar una *dimensión social en los acuerdos regionales* a menudo fueron incompletos o se implementaron de manera desigual en toda la región, con efectos variables en y entre sociedades [...] La formulación de políticas regionales se puede evaluar por la medida en que mueve a las regiones desde *una línea de base de formulación* de políticas sociales *desiguales* en la dirección de defender estándares y derechos sociales reconocibles (Riggirozzi y Ryan, 2022).

En el caso de la Unasur, la creación del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (Isags-Unasur) desde sus inicios en el año 2009 en Santiago de Chile, promoviendo la relación entre el acceso universal a medicamentos y su producción regional, estuvo presente desde el inicio en la agenda de Unasur. En efecto, los avances en la "cooperación estructurante en salud" relacionados con la Unasur, expresaron en la década anterior el intento de Brasil de proyectarse, regional y mundialmente, en el campo sanitario a través de la cooperación Sur-Sur. Dicha cooperación, en caso de mantenerse activa,

pudo haber aplacado de manera notoria el impacto que el Covid-19 tuvo en la región, sobre todo en la política regional que apunte tanto en la adquisición de vacunas para todo el bloque como para organizar una campaña de vacunación efectiva y de acceso universal para todas las personas de Suramérica.

Luego de este breve recorrido por algunos espacios de la institucionalidad regional de la integración más cercanos a los países del Cono Sur, se contempla – y a la vez se admite – que la experiencia política de la región de los últimos años no ha logrado brindar sostenibilidad a las nuevas instituciones creadas durante los últimos 15 años. Por ejemplo, la conformación del componente 4 del Fondo de Convergencia del Mercosur (Focem)[20], específico para el fortalecimiento del proceso de integración e inicialmente creado para financiar proyectos promovidos desde las instituciones del Mercosur, no fue suficiente: solo el 0.13% del total de fondos asignado por Focem fue direccionado hacia dicho componente.

Si bien es notable en la experiencia Mercosur la vigencia – por no decir existencia – de los institutos formados para profundizar y sostener una dimensión no económica, como fue la experiencia del ISM en Asunción y del IPPDH con sede en Buenos Aires, una lección aprendida es la necesidad de un acuerdo programático que ponga foco en el desarrollo articulado de los intereses locales con una sumatoria regional que coloque a Sudamérica como un socio sólido frente a otras regiones del mundo.

En este aspecto, se pueden contemplar – a la luz de la propuesta de Lula da Silva en la reunión de lanzamiento de la Unasur en Brasilia el 30 de mayo de 2023 – al menos cuatro puntos concretos a ser valorados en la construcción/promoción de un modelo de desarrollo y de cooperación que proyecte buenas prácticas en las subregiones y a nivel continental:

a) Un modelo de agricultura familiar que respete el medioambiente con proyectos dirigidos a pequeños productores del continente que garantice alimentos para la población suramericana con el objetivo de erradicar el hambre (ODS[21] 2: Poner fin al hambre);
b) Usos comunes de los recursos naturales de la región y de infraestructura para el desarrollo (litio, gas, hidroeléctricas, hidrovías, gasoductos) bajo el paradigma de respeto de la biodiversidad y saberes ancestrales sin cobros de deudas basadas en gobiernos dictatoriales y respetando

20 El Focem es un fondo destinado a financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. Por más detalles ver <https://focem.mercosur.int/es/que-es-focem/>.

21 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

los niveles de desarrollo y de recursos financieros de los Estados (ODS 9, 10 y 11);

c) Una reingeniería del sistema financiero continental a los efectos de independencia económica del dólar y

d) Una red de infraestructura para el fomento del comercio continental para el desarrollo de los pueblos que tenga como parámetro la experiencia incaica previa a la llegada europea a América.

Para llevar a cabo estas tareas, será sin dudas fundamental el impulso de la estructura económica de financiamiento que Brasil ofrece, así como todas las estructuras de ciencias y tecnologías que en la región existen CNPQ, CONICET[22], etc.

La propuesta brasileña impulsada por el presidente Lula de habilitar líneas de financiamiento para el desarrollo[23], debe estar articulada con los diferentes sistemas de investigación de los países a los efectos de dar soluciones enmarcadas en los ejes mencionados para que los resultados de una integración regional inspirada en los derechos de las personas lleguen a todas las aristas menos favorecidas de nuestras sociedades.

Más allá de las posturas ideológicas en favor del libre mercado que siguen sosteniendo a determinados gobiernos, es importante que el binomio presupuesto-cooperación técnica no se quiebre, y que el sustento de dicho modelo de desarrollo de la integración no se encuentre en las bases burocráticas de los Estados sino en las bases de la sociedad, es decir, invertir la cadena de ganancias: empezar a beneficiar a los pequeños productores y trabajadores (agricultores, carniceros, pueblos originarios, pequeños productores) para así llegar a los grandes propietarios de los medios de producción.

Aunque las realidades locales o específicamente ciertas fuerzas políticas no acompañan esta perspectiva y las dinámicas locales sean complejas, impulsadas por las grandes oligarquías nacionales que se creen propietarias de los Estados nacionales, es preciso aprovechar el momento político de gobierno, sobre todo aprovechar la popularidad regional del presidente brasileño y de su capacidad de convocatoria. La pandemia ha dejado como principal enseñanza que las salidas solamente pueden ser colectivas.

22 Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Brasil), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina).

23 En su discurso, Lula da Silva ofreció a los gobiernos líneas de financiamiento en el BNDES, FONPLATA, CAF, Banco del Sur y otros bancos regionales a los efectos de apuntar a proyectos de desarrollo, junto con otras áreas estratégicas para profundizar una integración política, económica, industrial y financiera que quiere el paradigma de regionalismo abierto que aún persiste.

A modo de cierre, este ensayo ha apostado a contextualizar y exponer el pasado reciente y determinar posibles estrategias a futuro con relación a la integración regional suramericana. Con las nuevas bases programáticas que han sido acordadas a partir de la Cumbre de Brasilia del 30 de mayo del 2023, este equipo investigador, organizado ad hoc del concurso, ha intentado agrupar el conocimiento académico con la experiencia técnica del espacio intergubernamental, inspirado en los avances/dificultades del ejercicio de la profesión y mirando hacia el futuro con esperanza, sin perder de vista que el Cóndor ha dejado huevos en el nido.

Referencias

ABENTE BRUN, Diego. Paraguay 2019: el comienzo inusual de un gobierno sin luna de miel. *Revista de ciencia política*, v. 40, n. 2, p. 457-481, 2020.

AGUIRRE MARTÍNEZ, Orlando Inocencio. *Neoliberalismo y hermenéuticas de derechos humanos en México y en el Mercosur*: Un Campo de Batalla. Nueva York: PeterLang Publishing, 2020.

ARDITI, Benjamin. El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos,* v. 45, n. 3, set./dez. 2009.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN - Aladi. *Acta de la 1213º Sesión Extraordinaria del Comité de Representantes*, 2015. Montevideo, 4 ago. 2015. Disponible en: <https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/Aladi/Comite_de_Representantes/CR_Actas/ES/1213ap.pdf>.

BARBOSA, Fabio L. Neodesenvolvimento do subdesenvolvimento: o Brasil e a economia política da integração sul-americana sob o PT. *In*: FLORES, Consuelo; MARTINS, Carlos Eduardo (orgs.). *América Latina*: Una Integración Regional Fragmentada y sin Rumbo, p. 201-220. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE, 2018.

BARRENENGOA, Amanda Carolina. El Proceso de Integración Latinoamericana: Claves, Conflictos y Perspectivas de Análisis. *Cuestiones de Sociología*, n. 13, 2015.

LISSARDY, Gerardo. Hoy hay un solo presidente en Venezuela y se llama Nicolás Maduro: Santiago Peña, presidente electo de Paraguay, habla con

BBC Mundo sobre Taiwán, China y su controvertido padrino político. *BBC Mundo*, 2 mayo 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65453296>.

BERNAL-MEZA, Raúl. La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia. *In*: RUIZ, José Briceñ; SIMONOFF, Alejandro (eds.) *Integración y Cooperación Regional en América Latina: Una Relectura a Partir de la Teoría de la Autonomía*, p. 45-67. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2015.

BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel. Introducción. La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe. *In*: BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo*: Celac e Iberoamérica, p. 13-28. San José: FLACSO, 2013.

BRICEÑO, José. O auge e a crise do "novo Mercosul" no período pós-hegemónico (2003-2016). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 112, p. 55-86, 2021.

BRICEÑO, José. *Las Teorías de la Integración Regional: Más Allá del Eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global, 2018. Disponible en: <https://ediciones.ucc.edu.co/index.php/ucc/catalog/download/67/57/515?inline=1>.

BRICEÑO, José. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, n. 175, p. 9-39, 2013.

BRICEÑO, José. *Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: Teseo, 2011.

BRICEÑO, José. Latin American Policy. *Latin America Policy*, v. 1, n. 2, dez. 2010, p. 208-229.

BRINGEL, Breno; FALERO, Alfredo. Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. *Caderno CRH* 21, n. 54, p. 153-173, 2008.

CARRANZA, Mario. La Institucionalidad ligera del Mercosur. *In*: BRICEÑO, José (ed.). *Mercosur y las complejidades de la integración regional*, n. 32. Buenos Aires: Teseo, 2011.

CAIRO, Heriberto. A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia. *Caderno CRH* 21, no. 54, 2008.

LARA CORTÉS, Claudio *et al*. Introducción. *In*: FLORES, Consuelo; MARTINS, Carlos Eduardo (orgs.). *América Latina. Una integración regional fragmentada y sin rumbo*, p. 5-12. Buenos Aires: CLACSO; MEGA 2; IADE, 2018.

DABÈNE, Oliver. *The Politics of Regional Integration in Latin America*, n. 215. Basingstoke: Palgrave, 2009.

DETLEF, Nolte. Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex. *EUI Working Paper RSCAS 2014/89*. Florencia: European University Institute/Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2014.

FOLCH, Christine. ¡¡¡Escuche acá (español con subtítulos)!!! El Acta Bilateral Debe Ser Leída con Cuidado. Facebook, 26 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.facebook.com/cfolch/videos/10108317920043351>.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Revista Norteamérica*, v. 6, n. 2, p. 13-38, jul./dic. 2011. México: Centro de Estudios sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

MARIANO, Karina L.; MENEZES, Roberto G. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 112, 2021.

MARTINS, Carlos E. A geopolítica mundial e a economia política no século XXI: Hegemonia, Brics e América Latina". *In*: FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos E. (orgs). *Nuevos escenarios para la integración em America Latina*. Buenos Aires: Editorial Arcis, CLACSO, 2013.

MARTINS, Carlos E. La integración regional en tiempos de crisis: notas para un balance del Siglo XXI. *In*: *Integración regional. Una Mirada Crítica*, Grupo de trabajo CLACSO Integración y Unión Latinoamericana y Caribeña, n. 1, feb. 2017.

MIRZA, Christian A. *et al*. *A Dimensão Social do Mercosul – Marco Conceitual*. Assunção: Instituto Social do Mercosul, 2013.

MONDELLI, Marcelo. Scaling up citizenship in South America through Mercosur. *In*: RIGGIROZZI, Pía; WYLDE, Christopher (eds.). *Handbook of South American Governance*, p. 426-441. London: Routledge, 2018.

LARRETA presentó su Equipo de Política Exterior. *La Política Online,* Buenos Aires, 16 mayo 2023. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/politica/larreta-presento-su-equipo-de-politica-exterior/>.

LEDERMAN, Florencia. Itaipú en disputa. Think tanks y desarrollo en el conflicto por el acta bilateral Brasil-Paraguay en 2019. *Revista de la Red Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea (RIHALC)*, n. 17, 2022. ISSN 2250-7264.

LEDERMAN, Florencia. *La rivalidad Brasil-Argentina en el imaginario nacional brasileño*: el caso de Itaipú (1968-1979). Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2023.

PRECIADO, Jaime. América Latina no sistema-mundo: questionamentos e alianças centro-periferia. *Caderno CRH* 21, Salvador, n. 53, 2008.

PRECIADO, Jaime. La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 29, n. 1, 2014.

PRECIADO, Jaime. Sentido de la investigación sobre la integración autónoma de la integración de América Latina y el Caribe: Fundamentos Teóricos y Metodológicos. *In*: PRECIADO, Jaime (org.). *Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe. Desafíos para el caso mexicano (2010-2015)*, Tomo I: Historia, Economía y Políticas Exteriores. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2018.

PRECIADO, Jaime; FLORIDO, Ángel. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac); Integración Postneoliberal, Neoliberal Ortodoxa y Contrahegemónica. *In*: FLORES, Consuelo S.; MARTINS, Carlos E. (eds.). *Nuevos Escenarios para la Integración en America Latina.* Buenos Aires: Editorial Arcis, CLACSO, 2013.

RAMÍREZ. *Hacia el Sur: La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional*. Quito, Ecuador: CIESPAL, 2016.

RIBEIRO HOFFMANN, Andrea; VAN DER VLEUTEN, Anna (eds.). *Closing or widening the gap? Legitimacy and democracy in regional integration organizations*. London: Routledge, 2007.

RIGGIROZZI, Pia; RYAN, Matt. The credibility of regional policymaking: insights from South America. *Globalizations*, v. 19, n. 4, p. 604-619, 2022. DOI: 10.1080/14747731.2021.1893530.

RIGGIROZZI, Pia. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. *In*: *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Buenos Aires: CRIES, 2012.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America*. London: Springer, 2012.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, v. 3, n. 5, p. 6-21, 2018.

ROMERO, Antonio. La Celac y los países caribeños. *In*: BONILLA, Adrián; ÁLVARE, Isabel. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo*: Celac e Iberoamérica. San José: FLACSO, 2013.

SANAHUJA, José Antonio. Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *In*: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES, 2009.

SARTI, Ingrid; LIMA, Marcos C.; BRAGATTI, Milton. Nuestro norte es el sur: a busca da autonomia, os desafios da integração regional e a China. *Lua Nova,* São Paulo, n. 113, p. 175-210, 2021.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de Integración - CRIES* 9, 2012.

SIMONOFF, Alejandro; LORENZINI, María E. Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies,* v. 48, n. 1, p. 96-106, 2019.

TALLBERG, J. Transparency and openness. *In*: COGAN J. Katz; HURT I.; JOHNSTONE, I. (eds.). *Oxford handbook of international organizations,* p. 1170-1192. Oxford: Oxford University Press, 2016.

TALLBERG, J.; ZÜRN, M. *The legitimacy and legitimation of international organizations*: Introduction and framework. The Review of International Organizations, v. 14, n. 4, p. 581-606, 2019. Disponível em: < https://doi.org/10.1007/s11558-018-9330-7>.

VAN KLAVEREN, Alberto. El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad,* v. 275, mayo/jun. 2018. ISSN: 0251-3552. Disponível em: <www.nuso.org>.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Contexto Internacional,* v. 29, n. 2, p. 335-361, 2007. Santiago de Chile: CEPAL.

VIERA MARTINS, José R. Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (org.). *O Brasil e Novas Dimensões da Integração Regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados*, v. 57, n. 2, p. 514-552, 2014.

YÁÑEZ BARTOLANO, Guillermina. Unasur. *In*: MONTALBÁN, R. Páez; OLIVEIRA, M. Vázquez (eds.). *Integración regional: organismos y acuerdos (1948-2008)*, p. 231-238. México D.F.: UNAM, Centro de Estudios sobre América Latina y el Caribe (CIALC), 2008.

SOBRE LOS AUTORES Y AUTORAS

Orlando Inocencio Aguirre Martínez

Candidato a doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Ex becario CLACSO-CONACYT, maestro en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Licenciado en Sociología por la Universidad Católica de Asunción, Paraguay. En el ámbito regional trabajó en organismos Mercosur en los periodos 2011-2014 y 2017-2018 tanto en Asunción como en Buenos Aires. Durante la pandemia, diseñó y coordinó la Línea de Contención Familiar puesta en marcha por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires para brindar atención virtual con perspectiva en derechos humanos. Desde el año 2018 es investigador del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Universidad de Buenos Aires colaborando en diversos proyectos de investigación. Es autor del libro *Neoliberalismo y hermenéuticas de derechos humanos en México y en el Mercosur: un campo de batalla* (Nueva York: PeterLang Publishing, 2020).

Carolina Albuquerque Silva

Doctora y magíster por el Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Brasilia (ELA/UnB) y licenciada en Relaciones Internacionales por la PUC-São Paulo. Áreas de interés de investigación incluyen integración regional, participación de la sociedad civil en las relaciones internacionales y teoría social crítica latinoamericana. Entre 2002 y 2015, trabajó como asesora internacional en órganos del gobierno brasileño (Secretaría General de la Presidencia de la República, Ministerio de Desarrollo Agrario, Intendencia de São Paulo), coordinando programas como el Mercosur Social y Participativo, la Reunión Especializada sobre Familia Agricultura del Mercosur (REAF) y la Red Mercociudades. Desde 2015 es consultora e investigadora en el Programa de Ciudadanía, Participación Social y Políticas Públicas de Flacso Brasil.

Florencia Lederman

Doctora en Ciencias Sociales, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y licenciada y profesora en Sociología en los tres casos por la UBA. Investigadora en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC). Jefa de Trabajos Prácticos en el Taller de Investigación de Sociología Histórica de América Latina, FSOC, UBA. Docente en la Maestría en Estudios Sociales Latinoamericanos (MESLA), UBA. Secretaria de redacción de la Revista e-l@tina y miembro del consejo de redacción de la Revista de la RIHALC. Su área de interés es la Sociología Histórica de América Latina, en especial los estudios comparados sobre las estrategias de legitimidad del orden político y más recientemente los estudios sobre desarrollo e integración regional. En el ámbito profesional, desde 2018 se desempeña como apoyo técnico de gestión en el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan Enia, Ministerio de Salud de la Nación), particularmente en tareas de monitoreo de acciones territoriales del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI) en el marco del Plan.

Marcelo Mondelli

Doctorando en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Obtuvo la Maestría en Relaciones Internacionales por la Dublin City University (Irlanda, 2008), y la Licenciatura (Hons) de la Universidad de Lincoln (Reino Unido, 2002). Además, obtuvo el diploma del Instituto de Capacitación Mercosur (IMEF Programa Italia/CRPM 2008-2009). Se desempeña como investigador y consultor en temas relacionados con la movilidad humana y las fronteras para organizaciones regionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, Uruguay). Se desempeñó como asesor del Alto Representante General e Instituto Social del Mercosur, así como investigador becario de ANII (Uruguay) y Clacso (Programa/ Sur-Sur 2013-14). Publicó sobre temas vinculados a la libre circulación y ciudadanía, inter-regionalismo, asimetrías y Estados Pequeños del Cono Sur.

UNASUR, PANDEMIA Y DESPUÉS: UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN EN SALUD PARA AMÉRICA DEL SUR[1]

María Belén Herrero
Santiago Lombardi Bouza
Beatriz Nascimento Lins de Oliveira

Resumen[2]

Con el inicio de la pandemia provocada por el coronavirus SARS-CoV-2, agente causal de la enfermedad por coronavirus (Covid-19), los temas de salud pasaron a ocupar un lugar destacado en las agendas de toma de decisiones multilaterales y regionales. Sin embargo, en Latinoamérica y, en particular, en América del Sur, las estrategias para enfrentar esta emergencia sanitaria fueron predominantemente unilaterales y desarticuladas entre sí, socavando la posibilidad de una respuesta concertada más amplia, en el marco de un debilitamiento del sistema multilateral y de los espacios de integración regional.

El objetivo de este ensayo es, en primer lugar, reflexionar el legado que ha dejado la experiencia de Unasur en la región a partir del análisis del abordaje de la pandemia de la Covid-19 a nivel de los bloques regionales en Suramérica, América Central y el Caribe. En segundo lugar, procura analizar más específicamente el rol de América del Sur en su respuesta a la pandemia, e identificar las limitaciones de los actuales mecanismos de integración para avanzar en acciones de regionalismo sanitario. Finalmente, pretende señalar las herramientas que el campo de la salud podría haber ofrecido en esta dirección, a la luz de las lecciones aprendidas de la trayectoria de Unasur.

1 El ensayo *Unasur, pandemia y después: una nueva oportunidad de integración y cooperación en salud para América del Sur* ganó el segundo premio en el Concurso Regional de Ensayos "Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur". El mismo fue elaborado por María Belén Herrero (investigadora y docente del Área Relaciones Internacionales de la FLACSO Argentina), Santiago Lombardi (docente de la misma Área) y Beatriz Nascimento.

2 Ensaio publicado originalmente no volume *Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur*. Publicação eletrônica de maio de 2024. Disponível em: <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=3275&c=2>. Acesso em: 31 jul. 2024.

En un escenario de postpandemia, las experiencias de diversos procesos de integración regional en salud brindan algunas herramientas para repensar la arquitectura de integración y la cooperación internacional desde una perspectiva latinoamericana. Se espera, por lo tanto, que este análisis contribuya a identificar nuevas perspectivas de integración y cooperación en salud para América del Sur, frente a los cambios en el escenario actual de la región y el mundo.

Palabras clave: América del Sur; Unasur; integración; cooperación; salud.

1. Introducción

En mayo de 2023, la OMS anunció el fin de la emergencia sanitaria de importancia internacional por la pandemia de la Covid-19 (UN World Health Organization, 2023). No obstante, la crisis atravesada brinda una oportunidad de analizar y reflexionar sobre la integración y la cooperación regional en salud a la luz del legado de la Unión de Estados Suramericanos (Unasur), en tanto bloque político que ha dado un paso fundamental hacia una agenda sanitaria latinoamericana innovadora, inclusiva y soberana.

Desde el inicio de la pandemia, los temas de salud han ocupado un lugar destacado en las agendas de toma de decisiones multilaterales y regionales. Sin embargo, en Latinoamérica y, en particular, en América del Sur, las estrategias para enfrentar esta emergencia sanitaria revelaron un hilo conductor: las respuestas fueron predominantemente unilaterales y desarticuladas entre sí, socavando la posibilidad de una respuesta concertada más amplia, en el marco de un debilitamiento del sistema multilateral y de los espacios de integración regional.

A pesar de que en las primeras dos décadas del siglo XXI la Cooperación Sur-Sur (CSS) latinoamericana se había transformado en una modalidad estratégica para la internacionalización de políticas sanitarias exitosas, especialmente en el marco de Unasur, (Segib, 2017), en el bienio 2020-2021 se produjo un significativo descenso de las iniciativas de salud de escala regional. Al observar en efecto los datos de la Secretaría General Iberoamericana (Segib), en términos proporcionales, los acuerdos bilaterales de cooperación en salud se han incrementado durante la pandemia, registrando un 18,6% en el bienio 2020-2021, mientras que la Cooperación Sur-Sur (CSS) regional en el sector de salud fue del 4,4% en el mismo período, es decir, una cifra muy inferior a la registrada bajo la modalidad de CSS bilateral (Segib, 2022). Esto refuerza lo señalado con respecto a una desarticulación a nivel regional en

materia sanitaria, a la vez que da cuenta de las dificultades de la región para desarrollar actividades conjuntas para enfrentar crisis como la provocada por la Covid-19 y avanzar hacia un abordaje más integral de la salud, y desde una agenda sanitaria regional soberana.

Sumado a ello, debe subrayarse el complejo escenario preexistente en la región, caracterizado por el distanciamiento político entre algunos países y – en el campo socioeconómico, epidemiológico y sanitario – por los altos índices de pobreza, la informalidad laboral, la doble carga de enfermedades infecciosas y crónico-degenerativas y la fragmentación y desfinanciamiento de los sistemas de salud, entre otros factores clave que han agravado la situación, potenciando el impacto de la pandemia y haciendo aún más difícil su abordaje (García *et al*., 2020).

En el campo de la salud internacional, muchos autores ya han mencionado la importancia de los mecanismos de integración regional para desarrollar acciones de cooperación en salud, especialmente en el contexto de la pandemia de la Covid-19 (Buss y Tobar, 2020; Davies y Wenham, 2020; Rodrigues, Gilberto y Kleiman, 2020). Incluso, varios estudios han mostrado la importancia de las organizaciones regionales como actores centrales, no solo en la política exterior, sino también en la agenda de salud internacional (Herrero y Tussie, 2015; Bianculli y Hoffmann, 2016; Riggirozzi, 2015). La pandemia, sin embargo, tomó por sorpresa a países y organismos multilaterales y regionales, a pesar de las advertencias sobre el riesgo de las emergencias sanitarias de alcance internacional y la necesidad de que los países fortalezcan sus sistemas de salud, establezcan planes de acción y obtengan financiamiento para el desarrollo de vacunas y tratamientos (Board, 2020; Buss, Alcázar y, 2020).

La hipótesis de este ensayo considera que en América del Sur la fragilidad de las estrategias regionales de respuesta a la pandemia ha sido el resultado de la ausencia de una institucionalidad subregional que permitiera intervenir de manera coordinada, con base en una agenda programática acordada y construida por las autoridades nacionales de salud en un marco de diálogo y cooperación horizontal. Se estima que esta situación es una de las secuelas más profundas – a la vez que anunciadas – de la disolución institucional de Unasur.

El objetivo de este ensayo es, en primer lugar, reflexionar el legado que ha dejado la experiencia de Unasur en la región a partir del análisis del abordaje de la pandemia de la Covid-19 a nivel de los bloques regionales en Suramérica, América Central y el Caribe. En segundo lugar, procura analizar más específicamente el rol de América del Sur en su respuesta a la pandemia, e identificar las limitaciones de los actuales mecanismos de integración para avanzar en acciones de regionalismo sanitario. Finalmente, pretende señalar las

herramientas que el campo de la salud podría haber ofrecido en esta dirección, a la luz de las lecciones aprendidas de la trayectoria de Unasur.

Se espera, por lo tanto, que este análisis contribuya a identificar nuevas perspectivas de integración y cooperación en salud para América del Sur, como así también oportunidades de cooperación estratégica frente a los cambios en el escenario actual de la región y el mundo. Asimismo, espera contribuir con lineamientos y recomendaciones para la elaboración de un Plan de Acción regional, a partir de las lecciones aprendidas en los procesos de integración regional en salud, brindando algunas herramientas para hacer frente a futuras crisis sanitarias, al repensar la arquitectura de integración y la cooperación internacional desde una perspectiva latinoamericana.

1.1. Integración y cooperación en salud en Latinoamérica: un largo camino

Históricamente, desde una perspectiva neoliberal, América Latina fue concebida como parte de un sistema americanizado, que miraba principalmente al Norte y estaba económicamente vinculado a ese hemisferio (Grugel, 1996). En este marco, el regionalismo era visto como manifestación de un orden mundial políticamente hegemónico y moldeado por la necesidad de que los países participaran efectivamente en la actividad del mercado global. La integración regional era concebida fundamentalmente como un proyecto comercial.

Puesto que la implementación de políticas neoliberales aumentó las disparidades socioeconómicas, las inequidades en salud y la exclusión social en América Latina, el acceso inadecuado a la atención médica y los medicamentos ha sido – y sigue siendo – un problema, en particular entre los grupos de población más vulnerables. A principios del siglo XXI, el panorama regional se volvió cada vez más complejo, desafiando la noción de regionalismo y la gobernabilidad liberal liderada por Estados Unidos. Para el nuevo milenio, América Latina ha sido testigo de una serie de transiciones políticas con la llegada al poder de gobiernos de tendencia izquierdista en la mayoría de los países suramericanos, lo que podría entenderse, en ese momento, como una reacción contra una mercantilización excesiva que resultó de la crisis financiera y de las reformas derivadas del Consenso de Washington. Estos profundos cambios en la orientación político-económica de muchos países los llevó a redefinir las dinámicas en la construcción de la región, lo cual no fue simplemente un giro político interno para llegar a los excluidos, sino también una ventana de oportunidad para que los nuevos líderes sincronizaran las

políticas gubernamentales en la búsqueda de una mayor autonomía frente a los actores externos (Riggirozzi y Tussie, 2012).

En este contexto, América del Sur se convirtió en una plataforma para el surgimiento de un nuevo regionalismo que iba más allá de los patrones establecidos por EE.UU. en materia de integración comercial. Así, el "regionalismo abierto", propio de la economía neoliberal y liderado por el país del norte, perdió fuerza y dinamismo y se enfrentó al paulatino resurgimiento de nuevos nacionalismos en la región (Riggirozzi y Tussie, 2012). Estas nuevas articulaciones de la política regional incluso reinventaron los principios de la solidaridad regional y el colectivismo, diferenciándose fuertemente de los proyectos regionalistas anteriores. Además, una cooperación internacional más horizontal y solidaria surgió como una estrategia para que estos países dejen de ser meros receptores de la cooperación internacional y se conviertan en cooperantes en clave Sur-Sur (Vance, Bermúdez y Nascimento, 2017). Esto marcó un punto de inflexión en el modelo de cooperación internacional, al diferenciarse claramente de la Cooperación Norte-Sur, la cual ha mostrado que, desde un enfoque vertical y focalizado, puede ser efectiva en el corto plazo, pero no ofrece respuestas estructurales, integrales y sustentables.

El regionalismo, entendido como un espacio común de deliberación política, más allá y por encima de los Estados, es por lo tanto una estructura de oportunidades para obtener pronunciamientos políticos y compromisos normativos, con ventanas de acción muy relevantes para el activismo social (Riggirozzi y Tussie, 2018; Bianculli y Ribeiro Hoffmann, 2016).

También es importante citar que el regionalismo en América del Sur no ha sido concebido como una restricción a la autonomía nacional, sino como un conjunto de instituciones que empoderan, pero limitan las decisiones nacionales (Deciancio, 2016). En este sentido, Ferrer argumentó que la integración regional es una herramienta para apoyar y coordinar la construcción de la soberanía (Ferrer, 2013). El concepto de soberanía es bastante tradicional en el campo de las relaciones internacionales, y se refiere a la centralidad del Estado en el campo internacional. Los debates contemporáneos sobre relaciones internacionales y ciencia política han revisado los conceptos y prácticas de la soberanía, desde una perspectiva crítica, desde enfoques no estatocéntricos y con la inclusión de factores como la cooperación entre Estados, agendas globales y actores internacionales y transnacionales (Cardozo da Silva, 2007, *apud* Teixeira, 2017).

En el contexto del regionalismo post-hegemónico, la salud se convirtió en uno de los sectores más dinámicos, con posibilidad de ampliar cadenas de políticas públicas (Riggirozzi, 2015; Herrero y Tussie, 2015). Este proceso

ayudó a los países a proponer, desde el campo de la salud, iniciativas de cooperación internacional para acciones innovadoras, consensuadas y colectivas para enfrentar problemas comunes, acciones que no podrían tener éxito si se realizaran individualmente (Herrero, 2017).

La presencia de la salud en la agenda regional no es nueva. La Región de las Américas ha sido pionera en la cooperación en este campo y tiene una gran experiencia y logros en políticas públicas, así como una historia de colaboración mutua (Segib, 2017).

Si bien las formas de institucionalización y los niveles de consolidación de cada uno de los proyectos de integración difieren, lo que llama la atención es que todos los procesos regionales cuentan con instancias dedicadas al tema de la salud. En este sentido, la salud es también, en sí misma, un campo privilegiado para la construcción y ejercicio de la soberanía, ya que sustenta espacios multilaterales continentales y globales de negociación, con los que no cuentan otros ámbitos sociales (Herrero y Tussie, 2015, Herrero y Loza, 2018; Herrero y Nascimento, 2022). Esto permite comprender por qué la salud fue uno de los sectores más dinámicos de Unasur.

2. El sueño de la Patria Grande y una nueva integración sudamericana

2.1. Entre el legado de Unasur y el vacío de su ausencia

La Unasur fue creada el 23 de mayo de 2008 con la firma de su Tratado Constitutivo por parte de los doce países independientes de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Bajo ese nuevo modelo de regionalismo "post-hegemónico" o "post-neoliberal", Unasur buscó avanzar en mecanismos de concertación y cooperación que fueran más allá de la arena comercial – la cual, por entonces, no concitaba altos niveles de consenso en la región –, destacándose la incursión en agendas de defensa, infraestructura, energía y salud. La gestión de crisis institucionales también representó un aspecto saliente en la labor del nuevo bloque suramericano, lo cual quedó demostrado en su mediación con motivo de los conatos secesionistas en Bolivia durante 2008, el golpe de Estado contra el presidente hondureño Manuel Zelaya en 2009, la ruptura de relaciones entre Colombia y Venezuela en 2010 y el intento de golpe de Estado en Ecuador ese mismo año.

Entre estos nuevos catalizadores para la acción colectiva regional, la defensa y promoción del derecho a la salud se presentó como un campo

propicio para fortalecer la dimensión social de la integración, expandir y legitimar internacionalmente políticas públicas progresivas, y apuntalar el poder negociador en foros multilaterales (Herrero y Tussie, 2015; Riggirozzi, 2014). Para alcanzar estos objetivos, que condensaban muchas de las demandas históricas de la corriente de pensamiento de la medicina social y salud colectiva latinoamericana, Unasur desarrolló una institucionalidad innovadora (Riggirozzi, 2015).

A finales de 2008 se constituyó el Consejo de Salud Suramericano (CSS) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° del Tratado Constitutivo de Unasur – que garantizaba el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud –, con el mandato de incorporar e integrar los esfuerzos y logros subregionales del Mercosur, Oras-Conhu y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). El Consejo quedó conformado por los ministros y ministras de salud de los Estados Miembros e incluyó un Comité de Coordinación integrado por representantes de dichas carteras, una Secretaría Técnica y 5 Grupos Técnicos (GT), dedicados a desarrollar las cinco áreas prioritarias de la agenda de salud suramericana: a) vigilancia y control de eventos sanitarios ("escudo epidemiológico suramericano"); b) desarrollo de sistemas de salud universales; c) promoción del acceso universal a los medicamentos y desarrollo de un complejo productivo de la salud en América del Sur; d) promoción de la salud y acción sobre determinantes sociales; e) desarrollo de recursos humanos en salud.

En el análisis de la actuación de Unasur desde su creación hasta su disolución es posible ver los tres niveles – nacional, regional y global – en los que operaba este organismo y en los que se promovía también la emergencia, difusión e implementación de parámetros de acción en el campo de la salud (Herrero y Loza, 2018).

La influencia en el nivel nacional se percibe en la medida que se considera que procesos de integración con foco en políticas sociales y soberanía sanitaria regional fortalecen, también, las soberanías sanitarias nacionales de sus países miembros. Este doble ejercicio de la soberanía sanitaria interna y externa establece un mecanismo de resistencia desde la región a medida que refuerza la independencia y la autonomía en salud de los Estados para definir sus propias políticas (Teixeira, 2017). En este sentido, una característica especial de Unasur ha sido proponer la construcción de una identidad regional sin necesidad de que los países miembros delegaran parte de su soberanía.

En tanto bloque político suramericano, Unasur no solo ha dado un paso fundamental al considerar a la salud como un derecho humano, sino que a ello se sumó la apuesta por desarrollar una diplomacia sanitaria regional con eje en

la cooperación Sur-Sur y la proyección de los intereses regionales en ámbitos multilaterales. El modelo de desarrollo propuesto por Unasur posibilitaba no solo el crecimiento económico de los países, sino también el desarrollo social, la reducción de las desigualdades e inequidades y atender a las necesidades de salud de los pueblos suramericanos (Zepeda Bermudez, 2017).

Durante los años en que estuvo activa (2008, 2018, 2019), la Unasur fue un ejemplo de cooperación regional en salud, al avanzar en muchos temas importantes para la región suramericana, a través del mencionado Consejo de Salud y de sus instancias vinculadas, como el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (Isags), los 5 Grupos Técnicos y las 6 Redes Estructurantes. Cabe destacar aquí que el Isags, cuya sede se encontraba en Río de Janeiro (Brasil), se fundó con la intención de promover una visión sudamericana común y reforzar la reflexión crítica sobre la salud global, aunando posiciones y fomentando un vínculo cooperativo, de tal modo que sus acciones contribuían al desarrollo de la gobernanza y el liderazgo en salud en América del Sur (Vance *et al*., 2017).

En esa época, el enfrentamiento colectivo de los países a la pandemia de influenza H1N1 y las epidemias de dengue, la organización de acciones comunes contra otras enfermedades transmisibles emergentes y reemergentes y la preparación colectiva para la eventual llegada del virus Ébola, fueron dirigidos por el Consejo, con el apoyo de las y los jefas y jefes de Estado y a través de centenas de técnicos de los ministerios y sistemas de salud de los Estados miembros (Buss y Tobar, 2020). En noviembre de 2009, por ejemplo, el interés por confluir en acciones de vigilancia epidemiológica se vio materializado cuando las autoridades del Consejo, reunidas en Guayaquil, consensuaron estrategias comunes de inmunización frente a la gripe H1N1, ratificaron la decisión de adquirir la vacuna contra el virus a través del Fondo Rotatorio de la OPS y acordaron avanzar en planes de comunicación regionales. La reunión, además, selló un compromiso frente al manejo del dengue, que incluyó la conformación de una Red Sudamericana para la Prevención y Control, la utilización de una única plataforma informática de información epidemiológica (Vigisas) y la puesta en común de equipos técnicos de comunicación de riesgo. Otro componente destacado de la agenda epidemiológica fue la puesta en marcha de un incipiente pero estratégico "Programa Suramericano de Inmunizaciones".

El nivel regional de gobernabilidad actuaba a su vez como una bisagra que permitía la presentación coordinada de iniciativas mundiales. Así, una vez que las iniciativas surgían, algunas de ellas eran llevadas a la esfera global con el objetivo de promover temas específicos en la agenda internacional de salud. Al hacerlo, la Unasur buscaba hacer oír su voz y obtener prominencia

política en términos de diplomacia de la salud, lo cual era central en el proceso de construcción de una identidad regional.

Desde la 63ª Asamblea Mundial de la Salud (AMS) de 2010 hasta la 69ª AMS de 2016, los Estados miembros de la Unasur presentaron 35 posicionamientos comunes sobre diversos temas; entre ellos, el financiamiento de la OMS, la prevención y control de enfermedades no transmisibles, y articulación con espacios regionales y subregionales (Narea; Benzi, 2021). El principal posicionamiento que Unasur defendió en la AMS estuvo vinculado a los derechos de propiedad intelectual sobre los medicamentos, en particular, a la denuncia de abusos de las compañías farmacéuticas sobre el sistema de patentes, sus efectos sobre el precio de los fármacos y las cargas generadas en los presupuestos de salud de los países. En este mismo capítulo, hacia mediados de 2015, el bloque suramericano puso en marcha el Banco de Precios de Medicamentos, una herramienta de apoyo para la toma de decisiones en los procesos de adquisición y el control de valores de referencia de los mismos.

La agenda alternativa en salud, con enfoque en derechos humanos y reducción de desigualdades, es un legado importante que sigue presente, de alguna manera, en la región. Por ejemplo, un debate fundamental en el seno de Unasur fue la polémica entre apoyar la iniciativa de Cobertura Universal de la Salud (impulsadas por la OMS y la OPS) o los Sistemas Universales en Salud, entendidos como sistemas públicos, universales y gratuitos. Luego de un debate entre los países, Unasur asumió – como una posición – el sistema universal de salud y no la cobertura universal de salud. A partir de ese debate, el bloque elaboró un documento conjunto que se discutió en la reunión de los ministros de la OPS, de manera tal que, finalmente, la OPS terminó incorporando al tema de la cobertura el acceso universal en su agenda. Así, Unasur se propuso incidir en las dimensiones materiales del acceso universal a la salud desde una visión que combinaba el enfoque de derechos con el cambio estructural para el desarrollo productivo de las industrias de la salud (Buss; Ferreira, 2010).

Los sistemas sanitarios actuales son estructuras complejas que precisan de infraestructuras, insumos y tecnologías diagnóstico-terapéuticas cada vez más especializadas. En este campo, la región arrastra históricamente un marcado déficit en su balanza comercial de insumos y servicios de salud, por lo que uno de los objetivos planteados desde el CSS fue revertir la fuerte dependencia productivo-tecnológica. La propuesta implicaba avanzar progresivamente hacia la producción local y la integración de cadenas de valor regionales en este complejo industrial. En un contexto pandémico, esto hubiera sido un factor

clave a los fines de asegurar la provisión de insumos y de vacunas a precios razonables y asequibles para todos los países de la región.

Otro de los legados fundamentales que nos ha dejado Unasur tiene que ver con mostrar la importancia para la región de contar con recursos propios para financiar sus actividades, basadas no solo en sus capacidades sino también en sus necesidades. El bloque regional tenía regulaciones estrictas respecto de su financiamiento: los recursos que se manejaban provenían de los Estados miembro y conformaban el Fondo de Iniciativas Comunes (FIC). Por fuera de estos, no permitía ningún tipo de apoyo económico sin la aprobación previa de su Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Vance *et al*., 2017). Esta regulación buscaba proteger las decisiones, acciones y estrategias de la entidad frente a intereses externos que pudieran oponerse al interés público. Este punto no es menor en un contexto de crisis y emergencias sanitarias, sobre todo de alcance global, donde todos los países han atravesado crisis económicas de considerable envergadura. La región hubiera podido contar con fondos y recursos propios para financiar algunas actividades consideradas como bien público regional y de interés y necesidad para sus países miembros.

Asimismo, cabe destacar que, a través de Unasur, la CSS se convirtió en una estrategia fundamental. En un contexto de crisis sanitaria global como la que hemos atravesado, hubiera sido muy valiosa la acción coordinada de los países para combatir la epidemia de manera eficaz.

Lamentablemente, los avances en materia de diplomacia sanitaria regional alcanzados a instancias de Unasur se desarticularon prácticamente en su totalidad a partir del año 2015, con el inicio del ciclo político conservador en el Cono Sur. La cuasi disolución del bloque suramericano – que en la actualidad conserva solo a Bolivia, Guayana, Surinam y Venezuela como miembros plenos – dejó un vacío institucional que, a la fecha, no ha sido cubierto por ningún otro actor, dando lugar a una serie de respuestas unilaterales que han corrido suertes diversas. Como se explicitará más adelante, las iniciativas del Mercosur, por ejemplo, parecen no haber sido suficientes para estructurar una red operativa de vigilancia y respuesta. La Celac, por su parte, no ha logrado retomar una senda de cooperación regional que permita hacer frente a los desafíos sanitarios locales y globales. Sumado a ello, el estancamiento – e incluso retraimiento – de las acciones de cooperación Sur-Sur y la crisis del multilateralismo han complicado todavía más el escenario.

Como se ha señalado, la pandemia de la Covid-19 ha irrumpido en América del Sur en un contexto de desarticulación de sus mecanismos de integración regional, exponiendo deudas y desafíos pendientes, lo cual lleva por lo tanto a analizar los procesos que han desencadenado esta situación,

a partir de examinar cómo han reaccionado otros bloques regionales ante semejante crisis.

3. Las respuestas del regionalismo sanitario a la pandemia de la Covid-19

3.1. El espejo de África y Asia

África y Asia representan tres cuartas partes de la población mundial, pese a lo cual solo contabilizaron el 30% de los casos totales de coronavirus (Balfour, Bomassi y Martinelli, 2022). Más allá del mayor o menor nivel de subregistro de contagios, las experiencias de estas regiones en el manejo de la pandemia son un reflejo de aprendizajes históricos recientes y su correlato en términos de recursos técnicos y prácticas institucionales. Asia tuvo que lidiar con la epidemia del SARS de 2002, de influenza H5N1 en 2005 e influenza H1N1 en 2009. En África, la crisis del Ébola 2013-2014 condujo a la creación en 2017 de los Centros Africanos para el Control y la Prevención de Enfermedades (ACDC, por sus siglas en inglés) bajo la órbita de la Unión Africana (UA).

Cuando se declaró la pandemia a principios de 2020, los países africanos se articularon rápidamente para aunar recursos y coordinar la acción externa. La UA convocó a una serie de reuniones de ministros/as de salud y finanzas, y el 5 de marzo de 2020 emitió una Estrategia Continental Conjunta para el brote de la Covid-19, a ser llevada adelante por los ACDC. Como primera medida, se dispuso una publicación semanal de dossiers informativos para ciudadanos/as y gobiernos por igual, sobre varios aspectos de la pandemia. Se instituyó además la Asociación para Acelerar las Pruebas de Covid-19 (PACT), a fin de incrementar rápidamente los testeos a nivel continental. A fines de marzo, la UA estableció un Fondo de Respuesta Covid-19, financiado con contribuciones voluntarias de los Estados miembros y, unos meses después, en agosto de 2020, anunció el lanzamiento del Grupo de Trabajo Africano para la Adquisición de Vacunas (AVATT, por sus siglas en inglés). Dicha iniciativa no fue bien recibida por los donantes extranjeros, quienes cuestionaron la superposición del mecanismo africano con el Fondo de Acceso Global para Vacunas Covid-19 (en inglés, Covid-19 Vaccines Global Access – Covax). Sin embargo, hasta octubre de 2021, AVATT había asegurado 400 millones de dosis de vacunas Johnson y Johnson (a través de una garantía de 2 mil millones de dólares provista por el African Export-Import Bank), mientras

que el Fondo Covax había suministrado solo 30 millones de dosis para 44 países, incumpliendo por lejos el compromiso previo de proveer 350 millones.

Aunque el continente africano todavía no haya alcanzado umbrales deseables de vacunación, cada una de estas políticas, nacidas de la necesidad, pero conducentes a la autosuficiencia, han reforzado la soberanía sanitaria regional. En febrero de 2021, la UA expresó su apoyo a la propuesta indo-sudafricana de suspensión temporaria de patentes en la OMC. Como corolario, en julio de 2022 el bloque aprobó un nuevo estatuto que permite a los ACDC declarar una Emergencia de Salud Pública de preocupación para la Seguridad Continental (PHECS, por sus siglas en inglés) sin que para ello deba intervenir previamente la OMS para activar las respuestas de emergencia dentro del continente.

Con respecto al continente asiático, hacia el mes de abril de 2020 la cohesión de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (en inglés: Association of Southeast Asian Nations o Asean) comenzó a dar sus primeros pasos en materia de coordinación regional, y lo hizo a través de estructuras preexistentes como el Consejo de Coordinación de la Asean, compuesto por los/as ministro/as de Relaciones Exteriores de cada país, y la Reunión de Ministros/as de Salud de la Asean. En la 37ª Cumbre de este organismo del mes de noviembre se formalizó la creación del Fondo de Respuesta a la Covid-19 y la Reserva Regional de Suministros Médicos para emergencias de salud pública.

Asean ha tenido un lugar protagónico en espacios multilaterales. En su carácter de presidente pro tempore de la Asociación y presidente a la sazón del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Vietnam organizó un encuentro de cooperación entre la Asean y otros siete miembros no permanentes del Consejo. Ello marcó una inflexión positiva tras semanas de desencuentros entre los miembros permanentes y sentó las bases para la convocatoria de la primera reunión del órgano de Naciones Unidas relacionada con la pandemia, que concluyó – el 1º de julio de 2020 – con la adopción de la Resolución 2532 de llamamiento a un alto el fuego global para posibilitar la entrega de asistencia humanitaria. El reconocimiento internacional de la centralidad de la Asean también se materializó por medio de apoyos de donantes externos. China, Japón, Corea del Sur y Canadá, entre otros, contribuyeron con equipamiento médico y recursos financieros para el Fondo de Respuesta (Rollet, 2022).

Un ámbito que no arrojó resultados significativos fue el de la compra conjunta de vacunas, en tanto los países miembros de la Asociación optaron mayormente por suscribir acuerdos bilaterales con los fabricantes. En atención a esa y otras brechas que, por ejemplo, aún limitan la cooperación

científico-tecnológica intrarregional, los Estados miembros del bloque crearon en 2021 el Centro de Respuesta a Emergencias de Salud Pública y Enfermedades Emergentes (Acpheed). Los gobiernos de Japón y Australia se han comprometido a brindar un apoyo de 50 millones y 15 millones de dólares, respectivamente, para la puesta en funcionamiento del Acpheed. Dado que el Centro trabajará más allá de la crisis de la Covid-19, se espera que todos los Estados miembros contribuyan a sus costos operativos. Más allá de la sostenibilidad financiera, el estilo de toma de decisiones por consenso de la Asean y las asimetrías sanitarias entre Estados miembros son algunos de los desafíos para el desarrollo futuro del Acpheed.

3.2. La gestión de la pandemia en América Central y el Caribe

Centroamérica y el Caribe presentan algunas experiencias positivas en material de diplomacia sanitaria regional en tiempos de pandemia. El buen desempeño del Sistema de Integración Centro-Americana (Sica) y de la Comunidad del Caribe (Caricom) en términos de regionalismo sanitario ha contrastado con el de sus vecinos meridionales, toda vez que las vulnerabilidades estructurales e incluso los factores políticamente divisivos, como la situación en Nicaragua, no solo no debilitaron la acción colectiva, sino que reforzaron la necesidad de fortalecer la dimensión supranacional en la previsión, prevención y contención del coronavirus.

En América Central el dispositivo institucional regional para la gestión de la crisis se puso rápidamente en marcha. El 20 de febrero de 2020 el secretario general Vinicio Cerezo convocó a una reunión entre las autoridades del Sica, el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca) y el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (Oirsa). El 12 de marzo, apenas un día después de que la OMS declarase la Covid-19 como pandemia, los jefes de Estado y de gobierno de Honduras, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y el viceprimer ministro de Belice sostuvieron una reunión virtual de urgencia. En estos encuentros se sentaron las bases del "Plan de Contingencia Regional" presentado el 26 de marzo, el cual fue concebido para complementar los esfuerzos nacionales y mitigar los impactos socioeconómicos de la pandemia a través de una erogación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) de hasta 1.900 millones de dólares – luego incrementado a 2.360 millones – para financiar paquetes de emergencia fiscal, apoyo a los bancos centrales y banca comercial, y también la compra de más de 180 mil kits de pruebas rápidas de laboratorio para el diagnóstico de la Covid-19. El Plan incluyó, asimismo, un mecanismo de

negociación conjunta para la compra de medicamentos e insumos médicos, un corredor humanitario centroamericano (para garantizar un retorno seguro de los ciudadanos que se encontraban en otro país) y un fondo de emergencia por un millón de dólares para cada país del Sica, solventado por el BCIE. Durante la crisis, la negociación conjunta comenzó a difundirse en foros hemisféricos generando muy buenas repercusiones, hasta el punto de que el gobierno de Ecuador incluso solicitó adherirse al mecanismo.

Como en el caso del ACDC en África, la diplomacia sanitaria regional centroamericana contó con un puntal técnico clave: el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (Cepredenac). Esta agencia regional para la prevención de desastres naturales trabajó en estrecha relación con el Comisca a fin de articular a las unidades nacionales de emergencia humanitaria, estructurar una campaña de comunicación para el Caribe y activar las alertas de emergencia en materia de salud pública. La Cepredenac desarrolló, además, la Plataforma de Información y Coordinación del Sica para la Covid-19. El SICA también aprobó convenios de financiamiento externo con Taiwán, la Unión Europea y Alemania para el apoyo financiero a micro, pequeñas y medianas empresas de los países centroamericanos, con aportes de más de US$ 350 millones (Parthenay, 2021; Herrero y Nascimento Lins de Oliveira, 2022). Ello ofrece un buen testimonio de las posibilidades de cooperación bilateral y multilateral que emergen cuando se llevan a la práctica iniciativas sanitarias que poseen economías de escala y consistencia técnica.

Como otro punto destacado de concertación regional, el 17 de marzo de 2020 la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas del Sica (SE-Cosefin) se reunió con representantes del FMI para transmitir una solicitud de asistencia a los países de la región. Una petición similar fue dirigida al BM. Finalmente, ambas instituciones accederían a suspender temporalmente el pago de la deuda de los países centroamericanos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), Honduras y Nicaragua (Parthenay, 2021). A su vez, el país actualmente gobernado por Daniel Ortega (quien además estuvo presente en la reunión de presidentes del 12 de marzo de 2020) ha sido incluido en estos esquemas de cooperación y coordinación para enfrentar la pandemia a pesar de las profundas diferencias políticas y tensiones con sus pares, lo cual es una muestra más de lo difícil que resulta comprender lo sucedido en América del Sur.

El Caricom, organización que congrega a la mayor parte del Caribe de habla inglesa junto con Suriname y Haití, tiene en la promoción de la salud pública uno de sus mandatos fundacionales, y cuenta para ello con la Agencia de Salud Pública del Caribe (Carpha, por sus siglas en inglés), creada

en 2011. Incluso antes del anuncio formal de la pandemia por parte de la OMS, Carpha comenzó a liderar la respuesta a la crisis: el 21 de enero de 2020 activó a su Equipo de Gestión de Incidentes-Respuesta a Emergencias y convocó al Mecanismo Coordinador Regional para la Seguridad Sanitaria (impulsado originalmente para la lucha contra el virus Ébola), integrado por Estados miembros y agencias regionales e internacionales. Desde entonces, Carpha ha realizado numerosas reuniones con los/as Ministros/as de Salud de Caricom para coordinar acciones nacionales, desarrollar protocolos técnicos (guías para turistas y puertos, algoritmos de rastreo de contactos de personas diagnosticadas, estandarización de pruebas, entre otros), brindar asistencia técnica para los representantes caribeños en las sesiones de la OMS en Ginebra y articular acciones con otras instituciones, en particular con la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (en inglés, CDEMA) (Ferreira y Melo, 2021). Carpha también negoció líneas de financiamiento con la Unión Europea (8 millones de euros), el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cabe señalar, asimismo, el rol del Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, por sus siglas en inglés), que utilizó su Fondo Especial para el Desarrollo con el objetivo de adquirir equipamiento médico. La región del Caribe, que depende en gran medida del turismo, ha sufrido económicamente, pero su desempeño sanitario ha sido comparativamente mejor al del resto de las Américas, logrando una tasa de fallecidos por millón de habitantes tres veces inferior a la del continente (Carpha, 2022).

3.3. La pandemia irrumpe en una región fragmentada: el caso de América del Sur

En el contexto latinoamericano, la experiencia de América del Sur representa prácticamente el negativo del proceso afroasiático, centroamericano y caribeño. La pandemia de la Covid-19 sorprendió a la región en un momento de alta fragmentación y de completa jibarización de su agenda programática. La confluencia de un regionalismo sanitario disfuncional con un escenario suramericano atravesado por brechas estructurales de largo cuño permite empezar a comprender por qué un subcontinente que cuenta con aproximadamente el 5% de la población mundial ha contabilizado casi una quinta parte del total de infectados y más del 26% de los fallecidos por la Covid-19 a nivel mundial (Ortiz-Pineda y Sierra-Torres, 2022). El impacto desproporcionado del coronavirus en la porción más austral de las Américas reconoce múltiples factores. La falta de financiamiento de los sistemas nacionales de salud y su segmentación en varios subsistemas dificultó la respuesta coordinada e integral que exigían las circunstancias, en particular

en los inicios de la pandemia. En una región caracterizada, además, por amplias desigualdades sociales según estrato socioeconómico, género, etapa del ciclo de vida, condición étnico-racial y estatus migratorio, el virus logró expandirse casi sin cortapisas entre los grupos más vulnerables (Cecchini, 2022). A escala transnacional, el retroceso de la gobernanza regional limitó seriamente la capacidad de emprender acciones colectivas para asegurar una mejor asignación de recursos técnicos y financieros, una más fluida cooperación intersectorial y un mayor poder negociador ante organismos internacionales, terceros Estados y actores privados.

El cuadro de fractura y polarización resultó tan lesivo para los intereses socio-sanitarios suramericanos – como paradojal desde un punto de vista histórico – al observar que, hasta mediados de la década de 2010, parecían haberse establecido consensos mínimos para armonizar políticas y definir estrategias comunes en espacios como la Unasur, mientras otros organismos como el Mercosur habían conseguido ampliar sus agendas más allá de lo comercial (Riggirozzi, 2020). Sin embargo, la ola conservadora iniciada en 2015 en la región cambiaría radicalmente el sentido político y económico de los procesos de integración. A partir de entonces, la dedicación casi excluyente a la "cuestión Venezuela" junto a la búsqueda de sellar acuerdos de libre comercio dejaría como saldo un tendal de espacios de coordinación truncos, entre ellos la Unasur, bajo pretexto de una supuesta "ideologización" de este organismo y su "carencia de resultados tangibles". En este momento se crean el "Foro para el Progreso de América del Sur" (Prosur) y el llamado "Grupo de Lima", concebidos en ambos casos para institucionalizar el giro conservador. Pese a todos los esfuerzos hemisféricos, lo que sí colapsó fue el proyecto de una arquitectura regional de salud y, con él, cualquier esperanza de contar con una red operativa de vigilancia y respuesta ante emergencias sanitarias. Con la desaparición del Consejo Suramericano de Salud, nada menos que el único órgano con mandato para convocar a todas las autoridades sanitarias de América del Sur, lo que emergió en vísperas de la pandemia fue un esquema institucional fragmentado en parcelas subregionales representadas por Mercosur, Oras-Conhu, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y, por otro lado, el Prosur. Este esquema institucional demostró poseer un muy bajo (o nulo) nivel de articulación con los países más australes de la región. El cese de funciones del Isags clausuró, a su vez, la posibilidad de contar con una usina de conocimiento técnico, análisis prospectivo y orientación para la toma de decisiones, en momentos en que los ministerios de salud apenas lograban satisfacer las demandas de la gestión diaria y carecían de las herramientas y el tiempo para elaborar líneas de acción estratégicas.

El Mercosur – el bloque económico más importante de América Latina – podría haber ofrecido una alternativa para coordinar políticas regionales relacionadas con la salud, el comercio y la movilidad de personas. A pesar de ello, su actuación frente a la crisis sanitaria fue más bien discreta (Tobar y de Souza Minayo, 2021; Álvarez, 2022). En marzo de 2020, los Estados miembros manifestaron su voluntad de facilitar el retorno de los ciudadanos mercosureños a sus países de origen, aunque las intervenciones de repatriación concitaron un bajo nivel de cooperación. Al mes siguiente, fue aprobado un Fondo de Emergencia de 16 millones de dólares destinado a la compra de equipamiento y materiales para detección del coronavirus. A esta austera movilización de recursos financieros se sumarían luego algunas declaraciones de buena voluntad, llamando a compartir información y estadísticas sobre la evolución de la pandemia y a trabajar de manera conjunta y coordinada entre los Estados miembros. Finalmente, a instancias de la Reunión de Ministros de Salud (RMS) y del Subgrupo de Trabajo nº 11 "Salud" (SGT 11) se conformarían estructuras ad hoc como el Observatorio Epidemiológico de Fronteras del Mercosur y, más recientemente, un Comité Ad Hoc para promover la expansión de la capacidad productiva regional de medicamentos, inmunizantes y tecnologías de salud. Sin embargo, no fue posible institucionalizar un formato de compra conjunta de vacunas, ni tampoco se generaron posiciones comunes intra-Mercosur para negociar la distribución de dosis a nivel global.

Pese a todo, las iniciativas del Mercosur consiguen sobresalir en comparación con la escasa reacción frente a la pandemia demostrada por el Prosur, espacio llamado a ser una opción superadora de la "sobreideologizada" Unasur (Álvarez, 2022). Si bien este foro llegó a posicionarse como el que más veces convocó a sus jefes de Estado para abordar cuestiones relacionadas con la Covid-19 (hacia marzo de 2021 había organizado seis reuniones virtuales de presidentes), ninguna de estas interacciones de alto nivel pudo ir más allá de la creación de mesas de trabajo temáticas, ninguna de las cuales arrojó resultados concretos.

La balcanización de la diplomacia sanitaria regional sudamericana fue uno de los principales determinantes de la disparidad y hasta del antagonismo entre las respuestas nacionales a la pandemia. Esto pudo comprobarse en la asincronía de los cierres de fronteras, las dificultades en armonizar requisitos de ingreso, la ausencia de mecanismos de compra conjunta y la inexistencia de coaliciones negociadoras en los debates sobre propiedad intelectual de las vacunas o criterios adoptados por la iniciativa Covax. Indudablemente, el negacionismo científico, las críticas a las recomendaciones de la OMS y la negativa a adquirir vacunas fabricadas en China por parte del entonces gobierno brasileño marcaron un límite casi inexpugnable a las posibilidades

de confluir con otros países suramericanos (Frenkel y Dasso Martorell, 2021; Álvarez, 2022). Pero esta singularidad, con todas sus implicancias disruptivas, no es suficiente para explicar por qué los otros países del subcontinente no lograron compartir esfuerzos, criterios o al menos mesas de diálogo que estructuraran estrategias comunes en la lucha contra la Covid-19. A través de la experiencia de Suramérica es posible justipreciar la gran pérdida que ha significado para la región la disolución de Unasur, puesto que con él se perdió también la capacidad de articulación con los otros mecanismos regionales. Como consecuencia, se ha producido también una pérdida de posibilidad de ejercicio de la soberanía sanitaria regional, lo que ha implicado a su vez una desarticulación a nivel global.

4. Unasur en la postpandemia: ¿una nueva oportunidad se asoma para la integración regional en América del Sur?

Considerando su experiencia previa, la Unasur podría haber sido la instancia a través de la cual se articularían, en el contexto pandémico, las estrategias de vigilancia epidemiológica y respuesta a la Covid-19, además de ser el espacio adecuado para monitorear y compartir información entre los países.

En el área de acceso a medicamentos, por ejemplo, proyectos como el banco de precios – puesto en marcha a fines de 2016 – y la negociación conjunta de precios de medicamentos de alto costo, de desde el 2015, demostraron la importancia de la articulación con el Mercosur, en un escenario de superposición institucional que resultó benéfica a los países. Dichas iniciativas hubieran sido de gran valor en un contexto de pandemia, para ampliar el acceso a vacunas y tratamientos para la Covid-19.

Ahora bien, aún a pesar de la gran pérdida que ha significado la disolución de Unasur, también es posible afirmar que la experiencia del bloque dejó legados importantes que merecen ser visibilizados ya que constituyen potentes herramientas, sobre todo en un contexto de pandemia. De hecho, ha sido uno de los mecanismos regionales más activos y efectivos en el área de la salud, especialmente en la defensa de los valores democráticos y la promoción de la participación social en la construcción de políticas sanitarias (Campos, 2017).

Llegados hasta aquí, consideramos entonces que la experiencia de Unasur ha dejado abierto el camino para revitalizar conceptos como los de "escudo epidemiológico" y de "soberanía sanitaria", para la construcción de un esquema de integración basado en un regionalismo latinoamericano articulado.

En este sentido, la conformación de un Escudo Epidemiológico con enfoque Sur-Sur podría devenir en un dispositivo institucional regional-interregional orientado a dar respuestas epidemiológicamente adecuadas y políticamente respaldadas a las epidemias y enfermedades prioritarias en el sur global, acordes a cada contexto sanitario. Este dispositivo debería constituirse de manera interdisciplinaria y multidimensional, en torno a una red de vigilancia y respuesta regional, de cara a la construcción de mecanismos de información e intercambio, la sistematización de bases de datos estadísticos y el intercambio de protocolos de actuación coordinada en las distintas instancias del ámbito político-diplomático.

En el campo de la respuesta a emergencias, el concepto de seguridad humana, presentado por Chen y Narasimhan (2003) e instrumentado por Panisset (2018), podría ser útil en la construcción de un concepto de escudo epidemiológico regional, en la medida que facilite la comprensión sobre el papel diverso de las autoridades e instituciones de las áreas de seguridad y salud pública, para preparar y ejecutar las acciones de respuesta necesarias para enfrentar crisis de salud potencialmente devastadoras (Panisset, 2018).

La conceptualización de este escudo epidemiológico suramericano, en palabras de Buss y Tobar (2009), puede ser considerado como un bien público regional, es decir, aquellos resultados o productos cuyos beneficios traspasan fronteras y están al alcance de todos los grupos poblacionales de la región.

Como vimos, algunas líneas de acción fueron llevadas por los diversos mecanismos de integración regional en América Latina y Caribe. Caricom, Sica, OTCA, Oras-Conhu hicieron intercambio de datos y búsqueda de información basada en evidencia. Sica y Caricom adoptaron mecanismos para negociación conjunta de medicamentos, que ya existían antes de la pandemia. Mercosur, por su lado, movilizó fondos regionales para el soporte financiero de emergencia, al igual que el Sica.

No obstante, ningún mecanismo fue capaz de organizar una red de laboratorios nacionales articulada regionalmente, como tampoco lograron movilizar de manera eficaz las redes institucionales ya existentes. Una articulación más efectiva entre los mecanismos de integración regional habría permitido la ampliación del intercambio de datos epidemiológicos y de vigilancia, así como la adopción de incentivos para innovación tecnológica. Las estrategias de negociación y compra conjunta de vacunas y tratamientos para la Covid-19 también se habrían beneficiado enormemente si los mecanismos se hubieran desarrollado de forma articulada.

Los distintos mecanismos regionales han buscado rápidamente impulsar iniciativas para enfrentar la pandemia. Sin embargo, en ausencia de una

articulación más abarcativa, integral y horizontal entre los distintos bloques regionales, los resultados no han sido suficientes para encontrar respuestas más efectivas al Covid-19.

5. A modo de cierre y recomendaciones

El mundo ha logrado emerger del pico de la pandemia, en un contexto aún atravesado por el debilitamiento de las negociaciones multilaterales y por constantes re-arreglos geopolíticos del comercio, la producción, las finanzas y el acceso a bienes y tecnologías estratégicas.

En el escenario actual, y luego de atravesar la peor crisis sanitaria del último siglo, son muchos los desafíos que persisten en América del Sur en materia de salud internacional. La concertación de posiciones en la arena multilateral y la reconstrucción de capacidades institucionales y materiales son, ese sentido, fundamentales. Este horizonte programático no está exento de múltiples desafíos, toda vez que el subcontinente parece ingresar una vez más en una etapa de polarización y fuerzas contrarias a la integración, especialmente a partir del triunfo de la ultraderecha en la Argentina y de las crisis institucionales que atraviesan otros países del vecindario. A pesar de estas dificultades, la post-pandemia puede ser concebida como una ventana de oportunidad para reconstituir al menos los cimientos del regionalismo sanitario sudamericano, para lo cual se sugieren una serie de recomendaciones.

A nivel macro, se estima fundamental *fortalecer la capacidad institucional*, a la vez que establecer mecanismos de consenso y diálogo político, que garanticen la continuidad de los mecanismos de integración regional, aún en períodos de baja afinidad política. Esto contribuiría a promover acciones colectivas a escala regional y sostenidas en el tiempo, a pesar de los eventuales cambios de signo político. Asimismo, reuniones periódicas de alto nivel y mecanismos de negociación y mediación pueden contribuir a generar espacios de acuerdo.

Otro punto en el que se debería avanzar es en la *participación de la sociedad civil*. Incluir a esta última en los espacios de deliberación y gobernanza puede favorecer continuidad, transparencia y representatividad en la toma de decisiones, a la vez que se generan grupos de presión con capacidad de movilizar iniciativas y medios para su implementación. Aquí también es fundamental generar canales de comunicación pública para visibilizar las acciones del bloque en la población suramericana y los distintos sectores, incluyendo a sectores científicos y académicos, en especial del sector público. Esto puede contribuir no solo a generar y fortalecer procesos de investigación a nivel regional en

clave soberana, es decir, de autodeterminación y emancipación Sur-Sur, sino también a complementar fuentes de financiamiento públicos.

Otro ámbito en el que Unasur ha sido efectivo y que es preciso fortalecer, consiste en la *complementación de las estructuras existentes de la integración latinoamericana y caribeña*, a través de esquemas de cooperación intrarregional y extrarregional. El establecimiento de alianzas estratégicas con otras organizaciones regionales y multilaterales como la Celac, el Sica, la Caricom, la Unión Africana, la Asean y los fondos, programas y agencias de Naciones Unidas es fundamental para fortalecer capacidades, complementar recursos, e intercambiar buenas prácticas. En este marco, es necesario *desarrollar mecanismos de consensos regionales,* esto es, procesos de concertación a nivel de los diferentes sectores e instancias de decisión dentro de cada Estado (ministerios, sindicatos, sociedad civil, etc.) y entre de los Estados, y la correspondiente formalización de los acuerdos interestatales.

Por supuesto, hay muchos más factores a tener en cuenta (en el área económica, comercial, de infraestructura, defensa, etc.), pero que exceden a este ensayo enfocado en el sector salud.

Esto nos conduce al campo específico de la salud, que incluye, como se ha mencionado, avanzar en la *construcción de un Escudo epidemiológico suramericano*. Esto permitiría, en primer lugar, complementar la institucionalidad sanitaria existente; en segundo lugar, fortalecer la vigilancia de enfermedades y los sistemas de alerta temprana para detectar y responder a los brotes, crisis y emergencias; en tercer lugar, fomentar el intercambio de mejores prácticas, experiencias y conocimientos para mejorar la eficacia de las políticas y respuestas de salud. Esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, a través de establecer un *Centro de Control y Prevención de Enfermedades*, teniendo en cuenta las experiencias de otros países. El estudio de caso de las modalidades de regionalismo sanitario en Asia y África da cuenta del valor de contar con una estructura capaz de investigar y proporcionar información rápida y precisa sobre procesos de interés para la salud pública a escala regional. El establecimiento de un centro de control de enfermedades es algo que en Unasur nunca se contempló por distintas razones. Entre ellas puede destacarse una apuesta del bloque por priorizar la formación de cuadros técnicos y políticos en la gestión sanitaria a través del Isags.

Otro factor importante es la institucionalización de un *Fondo financiero de Emergencia Sudamericano* para la movilización en caso de crisis, que podría complementar la institucionalidad sanitaria. Este punto no ha estado tampoco en la agenda del Isags, el cual, por su naturaleza, estuvo mucho más enfocado en el intercambio de conocimiento e investigación en salud.

Con respecto a considerar mecanismos de financiamiento sostenible para iniciativas de salud dentro del bloque, esto podría implicar la exploración de modelos de financiación innovadores para garantizar la viabilidad a largo plazo de los programas de salud, buscando el apoyo de bancos multilaterales de desarrollo y socios triangulares. El relevamiento de las capacidades y los recursos disponibles a nivel nacional y regional, en un contexto de integración y complementación, podría incluso contribuir a generar mecanismos para establecer un fondo público regional para la investigación soberana.

Tal como pudo verse en el accionar de los distintos bloques regionales analizados en este ensayo y las experiencias de otras regiones, otro elemento fundamental es *fortalecer la investigación y el desarrollo colaborativo*.

Se recomienda asimismo *establecer mecanismos de participación de los principales actores locales, en los distintos niveles*: autoridades, universidades, institutos de investigación, instituciones sanitarias y la sociedad civil, en tanto decisores, efectores y/o destinatarios de las actividades en el campo de la salud. La participación de los principales actores involucrados en este proceso de identificación de los problemas de salud y la jerarquización de estos últimos es uno de los ejes fundantes y más complejos y, por eso, uno de los mayores retos en este proceso de construcción de soberanía sanitaria regional. En efecto, como toda actividad participativa, requiere abrir nuevos ámbitos de encuentro, en base a tiempos, infraestructuras y recursos que deben ser concertados en el contexto de coyunturas políticas y socio-económicas a veces muy distintas.

Un aspecto muchas veces no tenido en cuenta es la creación de *instancias de monitoreo y evaluación de las iniciativas,* las cuales podrían implementarse, por ejemplo, a través de un Observatorio Público a nivel regional, conformado por distintos sectores, para el monitoreo de las iniciativas regionales, la difusión de avances, publicación de resultados, y evaluación del impacto sobre la política pública.

Un punto que la pandemia ha puesto en evidencia es la importancia de establecer *mecanismos y planes para la movilidad rápida e intercambio de la fuerza laboral de salud*, sobre todo en situaciones de crisis y emergencias. Tal como lo ha demostrado la experiencia asiática y africana, es imprescindible promover mecanismos de respuesta a emergencias en salud a través del desarrollo de protocolos para la gestión de emergencias, de la coordinación regional de recursos y del establecimiento de equipos de respuesta rápida para apoyar a los Estados miembros durante crisis de salud o desastres.

Finalmente, se considera imprescindible fomentar la *colaboración con sectores* como la educación, derechos humanos, infraestructura y ambiente, para abordar la multidimensionalidad del desarrollo.

A nivel nacional, es clave promover la articulación entre los ministerios de salud y las cancillerías, por ejemplo, a través de la creación y/o fortalecimiento de áreas de salud internacional, comenzando por una mayor coordinación interinstitucional y la implementación de un plan de profesionalización de los recursos humanos en esta área.

A nivel regional, la reinstauración de un Consejo Ministerial Suramericano podría ser el puntapié inicial para fortalecer, a corto y mediano plazo, la preparación y respuesta ante crisis sanitarias como la de la Covid-19. Algunas medidas en esa dirección deberían contemplar el establecimiento de un mecanismo de adquisición conjunta de medicamentos, vacunas e insumos médicos, así como la asociación con bancos regionales de crédito para la obtención de fondos de rápida disponibilidad que permitan hacer frente a emergencias sanitarias.

A nivel interregional, las instancias y espacios de integración como Celac--China, Celac-Unión Europea, Foro de Cooperación Asia del Este y Brics requieren incorporar áreas de trabajo en salud internacional y movilizar recursos para el desarrollo de plataformas que permitan el intercambio de información y formación técnica a los trabajadores de la salud y otros profesionales dedicados a la gestión socio-sanitaria de las pandemias.

Como último punto, cabe señalar la relevancia de movilizar el debate sobre la reforma de la Organización Mundial de la Salud (OMS), una cuestión que, si bien no novedosa, se hace cada vez más necesario. Los países que integraron Unasur supieron posicionarse fuertemente en la Asamblea Mundial de la Salud respecto a la influencia cada vez más determinante de las contribuciones voluntarias, ya sean privadas o públicas, ya que son las que condicionan fuertemente la agenda global de salud. Menos del 20% del presupuesto de la OMS está fondeado por aportes obligatorios de los países miembros, mientras que el resto corresponde a unos pocos donantes gubernamentales y privados que constituyen fondos fiduciarios para promover sus agendas particulares sin una discusión abierta. Por tanto, hay una creciente subordinación a las agendas dictadas por las alianzas público-privadas, que nuclean justamente a países de altos ingresos y sus fundaciones filantrópicas. La región debe reimpulsar este debate y posicionarse frente a otro proceso en ciernes: la negociación del tratado sobre preparación y respuesta frente a pandemias en el marco de la OMS, el cual aparece atravesado por los intereses del G7 y el sector privado y filantrópico por un lado y, por otro, por las demandas de

los países en desarrollo, quienes corren el riesgo de quedar al margen de las deliberaciones.

El derecho a la salud debe ser un bien público garantizado por los Estados, por los organismos multilaterales y por los bloques regionales. En un mundo atravesado por fuertes disputas geopolíticas y crisis políticas y financieras, los países de la región no pueden continuar actuando de manera aislada.

¿Podrán los países de la región reconstruir una agenda para la tan debilitada integración suramericana? La pandemia de Covid-19 ha sido una oportunidad perdida en esta dirección. Una nueva oportunidad se asoma.

Referencias

BCIE - Banco Centroamericano de Integración Económica, 2020. *Impacto Económico del Covid-19*. Disponible en: <https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Impacto_economico_del_COVID-19_-_Un_analisis_para_Centroamerica__Argentina__Colombia_y_Mexico.pdf>.

BCIE - Banco Centroamericano de Integración Económica, 2020. BCIE aprueba US$ 400.00 millones para adquisición de vacuna contra la Covid-19 a ocho países del Sica. Disponible en: <https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/bcie-aprueba-us4000-millones-para-adquisicion-de-vacuna-contra-la-covid-19-a-ocho-paises-del-sica>.

BIANCULLI, A.; HOFFMANN, A. Ribeiro. The International Political Economy of Global Social Policy Governance. *In*: VIVARES, Ernesto (ed.). *Routledge Handbook to International Political Economy* – Conversations and Inquiries, 2020, p. 637-654. New York and London: Routledge.

BIANCULLI, A.; HOFFMANN, A. Ribeiro. 2016. Regional Organizations and Social Policy: The Missing Link. *In*: BIANCULLI, Andrea C.; HOFFMANN, Andrea R. (eds.) *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America* – A Space for Social Citizenship? p. 1-22. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: <http://dx.doi.org/10.1057/9781137490353_1>.

BOARD, GPM. 2020. *A World at Risk — Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies*. Geneva: WHO.

BUSS, P. M.; TOBAR, S. Covid-19 and opportunities for international cooperation in health. *Cadernos de Saúde Pública*, n. 36, 2020. DOI: 10.1590/0102-311X00066920.

BUSS, P. M.; TOBAR, S. Diplomacia en Salud en América del Sur: El Caso de Unasur Salud. *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, n. 18, p. 9-11, 2009.

BUSS, P. M.; ALCÁZAR, S.; GALVÃO, L. A. Pandemia pela Covid-19 e multilateralismo: reflexões a meio do caminho. *Estudos Avançados,* v. 34, n. 99, p. 45-64, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3499.004>.

CARPHA. The Caribbean Public Health Agency, 2022. *Coronavirus Disease*. Disponível em: <https://carpha.org/What-We-Do/Public-Health/Novel-Coronavirus>.

CECCHINI, S. *Desigualdades estructurales y crisis superpuestas en América Latina y el Caribe,* 2022. Documento de Trabajo Especial OXFAM INTERMÓN 1. Fundación Carolina.

CHEN N, L; NARASIMHAN, V. Human Security and Global Health. *Journal of Human Development* v. 4, n. 2, p. 181-190, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1464988032000087532>.

DAVIES, S. E.; WENHAM, C. Why the Covid-19 response needs international relations. *International Affairs,* v. 96, p. 1227-51, 2020.

DECIANCIO, M. International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review,* v. 18, n. 1, p. 106-119, 2016. Disponível em: < https://doi.org/10.1093/isr/viv020 >.

FERRER, A. Transformaciones de Nuestra América. *El Correo*, 27 jan. 2013. Disponible en: <http://www.elcorreo.eu.org/Transformaciones-de-Nuestra-America-Aldo-Ferrer?lang=fr.>.

FRENKEL, A.; DASSO MARTORELL, A. Pandemia y desintegración regional: la Covid-19 y el retroceso de la comunidad de seguridad sudamericana. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad,* v. 31, p. 25-42, 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/urvio.31.2021.4987>.

GARCIA, P. J. *et al.* Covid-19 Response in Latin America. *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene,* v. 103, n. 5, p. 1765-1772, 2020. Disponível em: <DOI: <https://doi.org/10.4269/ajtmh.20-0765>.

GRUGEL, J. Latin America and the remaking of the Americas. *In*: GAMBLE, Andrew; PAYNE, Anthony (eds.). *Regionalism and World Order*, p. 131-167. London: Macmillan, 1996.

HERRERO, M. B. Moving towards a South-South International Health: Debts and challenges in the regional health agenda. *Revista Ciência e Saúde Coletiva,* v. 22, n. 7, p. 2169-2174, 2017.

HERRERO, M. B.; TUSSIE, D. UNASUR Health: A quiet revolution in health diplomacy in South America. *Global Social Policy*, v. 15, p. 261-77, 2015.

HERRERO, M. B.; LOZA, J. Building a regional health agenda: a rights-based approach to health in South America. *Global Public Health,* v. 13, n. 9, p. 1179-1191, 2018.

HERRERO M. B., NASCIMENTO B. Covid-19 in Latin America and the Caribbean: The visible face of a health regional cooperation in crisis. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 65, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034 7329202200103>.

HERRERO, M. B.; OLIVEIRA, B.N.L.D. Covid-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis. *Revista Brasileira de Política Internacional,* v. 65, 2022.

MERCOSUR. *Declaración de los presidentes del Mercosur sobre coordinación regional para la contención y mitigación del Coronavirus y su impacto, 1-3*. 2020. Disponible en: <https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/>.

NAREA, M.; BENZI, D. Unasur Salud: Experiencias y debates al final de un Ciclo. *Aportes para la Integración Latinoamerican*a, v. 27, 2021.

ORTIZ-PINEDA, P. A.; SIERRA-TORRES, C. H. Evolutionary Traits and Genomic Surveillance of SARS-CoV-2 in South America. *Global Health, Epidemiology and Genomics*, 2022.

PANISSET, U. Segurança humana: inteligência em saúde informada por evidências científicas e recursos humanos. *In*: NOGUEIRA, R. P.; SANTANA, J. P. de; PADILLA, M.; RODRIGUES, Va. (orgs.) *Observatório Internacional de Capacidades Humanas Desenvolvimento e Políticas Públicas:* Tendências Recentes das Políticas Sociais na América Latina, v. 3, 147-180, 2018. Brasília: UnB; ObservaRH; Nesp; Nethis.

RIGGIROZZI, P. Regionalism through social policy: Collective action and health diplomacy in South America. *Economy and Society*, v. 43, p. 432-454, 2014.

RIGGIROZZI, P. Unasur: Construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales. *Estudios internacionales (Santiago)*, v. 47, n. 181, p. 29-50, 2015. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2015.36837>.

RIGGIROZZI, P. Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Análisis Carolina*, p. 1-13, 2020.

RIGGIROZZI, P; TUSSIE, D. Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el Estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, v. 5, p. 6-21, 2018. Disponible en: <http://hdl.handle.net/2133/11498>.

RODRIGUES, G. M. A.; KLEIMAN, A. Covid-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo? *Foreign Affairs Latin America*, v. 20, p. 36-43, 2020.

ROLLET, V. ASEAN's "actorness" and "effectiveness" regarding the Covid-19 pandemic. *Regions and Cohesión*, v. 12, n. 1, p. 25-53, 2022.

SEGIB. Secretaría General Iberoamericana. *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en el Sector de la Salud en Iberoamérica*. Washington, D.C., 2017.

SEGIB. Secretaría General Iberoamericana. *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2022*. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular-en-iberoamerica-2022-y-mensajes-principales>.

TEIXEIRA M. F. *O Conselho de Saúde da Unasul e os desafios para a construção de soberania sanitária.* Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca - Fundação Oswaldo Cruz, 2017.

VANCE MAFLA, C.; BERMUDEZ, L.; NASCIMENTO, B. La cooperación Sur-Sur en Salud: la experiencia de Unasur. *Línea Sur, Revista de Política Exterior*, v. 3, n. 12, p. 89-102, 2016.

UN WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) chief declares end to Covid-19 as a global health emergency. *UN News*, 5 mayo 2023. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136367>.

SOBRE LOS AUTORES Y AUTORAS

María Belén Herrero

Lic. en Sociología y Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Especialista en Epidemiología y en Salud Internacional. Investigadora adjunta de CONICET e investigadora principal en el Área de Relaciones Internacionales FLACSO-Argentina. Coordinadora del Diploma Superior en Cooperación Sur-Sur y Triangular (FLACSO) y de la Diplomatura en Salud Internacional (EGSFF-UNPAZ). Docente en la Maestría de RRII de FLACSO, en el doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y en otras instancias de formación a nivel regional. Fue coordinadora académica del Diplomado en Cooperación Sur-Sur del PIFCSS (2019-2020), del Posgrado regional en CSSyT para el fortalecimiento de la integración centroamericana (FLACSO-UCC-SICA) y del Primer curso en Gobierno en Salud junto con el Isags/Unasur. Sus principales líneas de trabajo e investigación son Salud Internacional, Cooperación Sur-Sur y Epidemiología social. Algunas de sus más recientes publicaciones son:

HERRERO, M., PEIXOTO-BATISTA, J.; LANZIERI, S. Evolución de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina: Un análisis en salud y medioambiente (2007-2021). *Relaciones Internacionales*, v. 96, n. 2, p. 149-179, 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.15359/ri.96-2.6>.

RIGGIROZZI, P.; HERRERO, M. B . Regional Cooperation in Health. *In*: *Regional and International Cooperation in South America After Covid.* (2022). Disponible en: < DOI: http://dx.doi.org/10.4324/9781003230403-8>.

HERRERO, M. B.; BELARDO, M. *Salud Internacional y Salud Global*: Reconfiguraciones de un campo en disputa. (2022) Disponible en: <https://doi.org/10.15359/ri.95-2.3>.

HERRERO, M. B.; NASCIMENTO, B. *Covid-19 in Latin America and the Caribbean*: the visible face of a regional health cooperation in crisis. (2022) Disponible en: <DOI:https://doi.org/10.1590/0034-7329202200103>.

Beatriz Nascimento Lins de Oliveira

Es postgraduada en Relaciones Internacionales y magíster en salud pública por la Escuela Nacional de Salud Pública Sergio Arouca, de Fiocruz-Brasil. Cursa doctorado en gobernanza, conocimiento e innovación en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal). Trabajó como Analista de Relaciones Internacionales y Cooperación en el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud de Unasur (Isags-Unasur), además de haber sido Asesora de Educación Internacional en Fiocruz. También actuó como consultora en el Programa Especial de Inmunización Integral de la OPS, y actualmente es parte del equipo de Unitaid-OMS en el Departamento de Relaciones Externas.

Sus principales líneas de investigación son la salud global, la cooperación Sur-Sur y el acceso a medicamentos. Sus últimas publicaciones son:

Health Science Research at a Regional Level: Insights from South America; Comment on 'The Roles of Regional Organisations in Strengthening Health Research Systems in Africa: Activities, Gaps, and Future Perspectives'. Disponible en: <https://doi.org/10.34172/IJHPM.2023.8076>;

Covid-19 in Latin America and the Caribbean: the visible face of a regional health cooperation in crisis. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200103>;

Institutional overlap and access to medicines in Mercosur and Unasur (2008-2018). Cooperation before the collapse? Disponible em: <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1867879>.

Santiago Lombardi Bouza

Médico (UBA), Magíster en Cooperación Internacional (UNSAM), diplomático de carrera y docente en la Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO. Se ha especializado en temas de salud internacional, seguridad internacional e integración regional. Autor y co-autor de artículos en Cenital, Nueva Sociedad y Página 12. Actualmente se desempeña como funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores de la Cancillería argentina.

COOPERACIÓN EN INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN FÍSICA SUDAMERICANA: EL CASO DE LA RUTA DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA (RILA)

Germán Héctor González
Paulo Cesar dos Santos Martins
Oscar Eduardo Fernández Guillén
Andrés Mauricio Rosero Sánchez

Resumen[1]

El trabajo analiza los procesos de cooperación e integración subregional en infraestructura, tomando el caso de la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA) como ejemplo de mecanismo que fortalece ambos procesos mediante obras de infraestructura entre Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. Así, la RILA se aborda como un bien público subregional derivado de la cooperación e integración subregional *Sur-Sur*. La investigación empleó métodos cualitativos y cuantitativos consistentes en la recopilación, revisión y análisis de información documental y estadística, y el trabajo de campo que involucró parte de su recorrido y entrevistas personales. Entre sus hallazgos, identifica obstáculos, desafíos y oportunidades de la RILA, bases para el plan de acción asociado a la importancia de concluir el proyecto.

Palabras clave: América del Sur; cooperación en infraestructura; Corredor Bioceánico; Integración Física Regional; IIRSA; Cosiplan; Mercosur.

1 Ensaio publicado originalmente no volume *Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur*. Publicação eletrônica de maio de 2024. Disponível em: <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=3275&c=2>. Acesso em: 31 jul. 2024.

Introducción

La Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA), también conocida como Corredor Bioceánico o Ruta Bioceánica, es un proyecto de infraestructura que une a cuatro países sudamericanos: Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. Su finalidad es acortar el camino para facilitar los intercambios comerciales con Asia y América del Norte, partiendo del municipio brasileño de Campo, en Mato Grosso do Sul, para llegar al de Porto Murtinho (MS), ciudad fronteriza con Carmelo Peralta, en Paraguay, y continuando por Argentina hasta los puertos chilenos de Antofagasta e Iquique.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la RILA como un proyecto de integración en infraestructura y cooperación subregional, concebido en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamérica (IIRSA) y el Consejo de Infraestructura y Planeamiento de la Unasur (Cosiplan), y impulsado en el seno del Mercosur desde 2015; con interés en el fortalecimiento del acercamiento y de las relaciones económicas entre Brasil y Argentina a través de la consolidación de la iniciativa. Así, el estudio busca analizar la relación entre integración-cooperación-infraestructura, la naturaleza de la RILA, el avance de las obras, los desdoblamientos y potencialidades del proyecto entre los países involucrados.

Esta investigación se justifica porque el tema central de la cooperación en infraestructura permea la propia propuesta de la RILA y genera efectos *spillover*; es decir, avanza en varios frentes tanto de cooperación como de integración (física, económica, social). Y dado que sus potenciales beneficios se amplían a medida que avanzan las obras de infraestructura, resurge la necesidad de comprender y discutir los desarrollos en torno al proyecto.

Para la mejor comprensión del tema, su abordaje se estructura en tres partes. Primero, se ofrecerá una aproximación teórico-analítica sobre la cooperación e integración sudamericana, enfatizando su rediseño en la década del 2000 impulsor de la creación de la IIRSA, con impacto sobre la planeación de infraestructura regional. Segundo, se detallará el proyecto de la RILA con sus principales características, avances y desdoblamientos, destacando las oportunidades de cooperación estratégica que vincula a diferentes sectores socioeconómicos de los cuatro países, así como los potenciales beneficios económicos derivados de la existencia de una ruta que una a ambos frentes oceánicos. Tercero, serán discutidos sus impactos y problemáticas, especialmente en lo referente a las limitaciones y desafíos de la propuesta para mantener la cooperación y la integración sudamericana, y se formularán algunas

recomendaciones en un plan de acción que procura aportar elementos que contribuyan a impulsar y profundizar el debate, reforzando la importancia de la actuación conjunta de los actores involucrados para la viabilidad y conclusión de la RILA. Cerrará con las consideraciones finales del estudio.

1. Aproximación teórico-analítica al problema

1.1. Integración y cooperación para el desarrollo de capacidades regionales

La historia del regionalismo latinoamericano muestra que desde el siglo XIX han existido proyectos integradores, cuyo núcleo sigue siendo la suma de esfuerzos entre naciones vecinas, y unidas por profundos nexos histórico-culturales comunes, en pro del logro de objetivos compartidos (Giacalone, 2002). Así, a partir de la década de 1810 se registran iniciativas, como consecuencia del proceso de emancipación hispanoamericano, con un propósito originalmente político: garantizar la consolidación interna de los nuevos Estados, el ejercicio de la soberanía y su autonomía frente a las pretensiones extranjeras, tanto de los antiguos colonizadores como de las nuevas potencias (Briceño Ruiz y De Lombaerde, 2018; Torres, 2016; Townsend, 1988). Ejemplo de ello se encuentra en la Carta de Jamaica, donde Simón Bolívar plasmó el fundamento de la retroversión de la soberanía de los pueblos y la necesidad de la unión hispanoamericana para defender su independencia y la libertad (Bolívar, 1815).

A finales del siglo XIX, el carácter político de la integración (binomio *soberanía-autonomía*) comenzó a virar hacia el interés económico, en virtud del auge del modelo de crecimiento primario exportador, manifestándose en diversos acuerdos de comercio y navegación y luego en las incipientes propuestas de creación de una unión aduanera sudamericana, ya en los albores del siglo XX (Briceño Ruiz y De Lombaerde, 2018; Halperin Donghi, 2005). Sin embargo, esta nueva característica del regionalismo moderno sigue manteniendo el interés original de contribuir a la autonomía regional, pero con un nuevo objetivo: promover el desarrollo; entendiendo que pequeños países aislados no pueden enfrentar los problemas del subdesarrollo (Furtado, 1966, 1973, 1977).

En otras palabras, tras el logro de la independencia política la integración regional moderna comenzó a entenderse como un instrumento al servicio del desarrollo de las naciones involucradas en dicho proceso, por lo que se apoya en la prevalencia del binomio *autonomía-desarrollo* que explica la naturaleza

de la integración latinoamericana; donde el logro del desarrollo auspiciaría independencia económica frente a los hegemones y demás potencias surgidas en el nuevo orden económico internacional contemporáneo (Briceño Ruiz y Simonoff, 2015; Rivarola y Briceño-Ruiz, 2013).

De este modo, la integración regional irrumpe como alternativa para responder a aquellas cuestiones que el Estado no puede hacer individualmente y que repercuten sobre el bienestar de la población (Ambrosius, 2001; Malamud, 2011). Entonces, tratándose de países en desarrollo (PED), es el desarrollo el fin principal; mientras que la integración, un medio para lograrlo.

En síntesis, desde las primeras ideas impulsoras del regionalismo, en América Latina la integración ha sido concebida como mecanismo para enfrentar, estratégicamente, desafíos internos y externos, sobre la base de la unión para la acción conjunta. Siendo el desarrollo de capacidades internas (*e.g.*, productivas, para la dinamización de las economías locales y la inserción internacional) un desafío que está atravesado por la existencia de infraestructura *soft* y *hard*, la cooperación es otro elemento capaz de promover esfuerzos precisos para el desarrollo de dicha infraestructura *institucional-normativa* y *física*, respectivamente (Hosono, 2017).

Teóricamente, el concepto de cooperación tiene diversas acepciones. Dentro del área de las Relaciones Internacionales se asocia con todas aquellas acciones coordinadas entre Estados que procuran reducir la discriminación u obstáculos artificiales para los intercambios entre países (Balassa, 1982), ya sean económicos, sociales, educativos, culturales, ambientales, entre otras áreas, según corresponda a los objetivos de política nacional o campos que ameriten abordaje. Así, la cooperación internacional se erige como otro instrumento de la política exterior que, a través de la colaboración coordinada, busca satisfacer necesidades multidimensionales domésticas (óptica del país beneficiario) o en otros territorios (óptica del país cooperante).

En este orden de ideas, se trata de relaciones intergubernamentales cooperativas formales entre Estados o subunidades de Estados. Esto es, comprende relaciones institucionalizadas entre diferentes países con alcances y niveles propios, que no implican la transferencia de autoridad o soberanía estatal a las organizaciones internacionales, regionales o subregionales encargadas de su canalización. El alcance (*scope*) de la cooperación se refiere a todas aquellas tareas específicas, metas y objetivos múltiples o generales que se persiguen para la satisfacción de determinadas necesidades. Mientras que el nivel (*level*) de la cooperación significa que las organizaciones internacionales, regionales o subregionales encargadas de su gestión tratan de resolver problemas de acción colectiva en un territorio particular (Börzel y Risse, 2016).

La cooperación internacional es afín al desarrollo, pero el desarrollo es responsabilidad de los gobiernos nacionales y, por tanto, el diseño de su agenda es parte de las políticas domésticas. En este sentido, las agendas de desarrollo pueden valerse de tres niveles que tipifican las instancias para la cooperación, según el alcance de dichas organizaciones gestoras (Ocampo, 2015): i. Cooperación Global, encarnada dentro del sistema ONU por el Banco Mundial (BM); ii. Cooperación Regional o Subregional, generalmente brindada por bancos de desarrollo creados dentro de una región determinada; y iii. Bilateral o Multilateral, representada por la asistencia oficial de un país o grupo de países, al estilo de la *Official Development Assistance* (ODA) provista por los países de la OCDE.

Ocampo (2015) define tres objetivos básicos de la cooperación internacional: i. manejar o administrar la interdependencia entre países; ii. promover normas y criterios sociales comunes y la prestación de niveles mínimos de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo; y iii. reducir las desigualdades internacionales, sobre todo los diferentes niveles de desarrollo económico entre países. Al mismo tiempo, cada uno de esos objetivos entraña un tipo de cooperación específica: el primero, la cooperación para el fomento de bienes públicos (sin rivalidad ni exclusión) globales; el segundo, la cooperación para la promoción de bienes sociales universales; y el tercero, la cooperación para el desarrollo.

Por otro lado, los tres tipos referidos se diferencian en sus propias demandas de cooperación internacional y en la relación que guardan con la soberanía de las naciones. Mientras que el primero es relativo a cuestiones de *eficiencia* en la provisión de bienes y servicios públicos a escala internacional, el segundo y el tercero están ligados a la *equidad* entre los ciudadanos y entre los países (Ocampo, 2015). Socas y Hourcade (2009, p. 21) definen la cooperación internacional como "acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes" en el plano internacional o nacional.

En el caso particular de la cooperación en infraestructura, su importancia radica en que no solo promueve la integración física – imprescindible para la conectividad de las partes y la facilitación de los flujos materiales (personas, mercaderías, etc.) – sino que también coadyuva a la reducción de las asimetrías existentes en todo proceso de integración entre PED, entendiendo que, bajo la concepción del regionalismo estructuralista, los Estados partes poseen distintos niveles de desarrollo – desafío inherente al propio proceso – y requieren de acciones solidarias y cooperativas para poder avanzar (Briceño Ruiz, 2018).

Por todo lo expuesto, se resalta la vigencia de la integración sudamericana como una estrategia de política pública que busca mejorar el bienestar de los pueblos, impulsar el desarrollo de las naciones y consolidar su posición internacional ante los desafíos que supone una economía mundial cada vez más interdependiente y globalizada, conectada a través de redes regionales de producción (Baldwin, 2011). Dicho de otro modo, mediante la integración y la cooperación sigue siendo posible el avance hacia el desarrollo y la inserción internacional, tanto en cadenas globales de suministros como de valor. No obstante, para ese encadenamiento global debe haber antes encadenamientos regionales que propicien más competitividad, aprovechando las potencialidades del espacio económico sudamericano en recursos naturales y humanos, y reduzcan su vulnerabilidad ante *shocks* externos, como los causados por el Covid-19.

Es allí donde la integración física a través de la cooperación en infraestructura juega un rol fundamental: cataliza ambos procesos de encadenamientos productivos, facilita los intercambios y el bienestar general de la población beneficiada con obras que, en tanto permitan mejorar su calidad de vida, incidirán positivamente sobre el sentido de pertenencia, la identidad y la legitimidad del regionalismo[2]. Ergo, sobre el reforzamiento de una necesaria relación bidireccional *población* ↔ *integración* que supere la abstracción del proceso en su tradicional esfera política intergubernamental.

Sobre esta base, la primera década del 2000 estuvo marcada por una agenda regional de carácter integracionista, donde los ejes de la cooperación y la integración fueron relanzados; entre ellos, la mejora de la infraestructura de los países sudamericanos mediante la creación de mecanismos institucionales para dicho fin. Tal fue el caso de la IIRSA.

1.2. La experiencia de la IIRSA como mecanismo de integración física sudamericana

Como se mencionó, la primera década del siglo XXI fue un período de acercamiento entre los países sudamericanos, caracterizado por el avance de grandes proyectos y el surgimiento de instancias institucionales intergubernamentales y bloques de integración, buscando coordinar agendas y

2 Los actores prefieren la integración cuando esperan ventajas personales y beneficios sociales. Su meta última es el incremento del bienestar de la población (Ambrosius, 2011). González *et al*. (2023) afirman que existe un *feedback* entre dos frentes diferenciados: el primero es guiado por los intereses privados que se transforman en decisiones económicas, las que impactan en la macroeconomía e influyen sobre las decisiones políticas de los Estados miembros. Mientras que el segundo es guiado por los intereses políticos que definen las reglas de juego e influyen indirectamente a las decisiones privadas al modificar la capacidad de absorción de los beneficios de la integración. El esquema de integración se ve reforzado cuando ambos frentes se realimentan positivamente.

profundizar los esfuerzos de integración y cooperación ampliándolos a temas sociales, económicos, culturales, entre otros. Ejemplos son la creación de la IIRSA, en el año 2000, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), propuesta en 2004 y oficializada en 2008, que luego dio paso a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en 2010.

En este escenario, destaca el nacimiento de la IIRSA con miras a desarrollar y fortalecer una visión más amplia de la integración en los Estados Partes, exaltando la complementariedad entre el desarrollo de infraestructura física y las acciones orientadas al regionalismo y la cooperación. La IIRSA reunió a las 12 naciones sudamericanas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Según Lima (2021), la iniciativa consistió en la consolidación de una política supraestatal de alcance territorial y regional orientada a la construcción de una red de infraestructura sudamericana, así como a la dinamización de flujos transaccionales entre sus miembros a través de la implementación de vías de comunicación y circulación de bienes y mercancías mediante la realización de obras de infraestructura en zonas y sectores estratégicos. Para lograr sus objetivos y promover la integración en infraestructura, se desarrolló una cartera de proyectos e inversiones, los llamados Ejes de Integración y Desarrollo (EID).

El autor también destaca que para entender los resultados y actividades de la iniciativa es necesario considerar toda su historia de acción, caracterizada por la implementación de diferentes fases y ciclos. El primero comprende la formación de acuerdos entre los Estados miembros que resultaron en la realización de las primeras actividades y reuniones internas con el fin de elaborar una política de planificación territorial y regional para la integración sudamericana, con el propósito de crear nuevas estrategias para la implementación de las carteras de proyectos (Lima, 2021, p. 74-75).

A partir de 2004, la IIRSA comenzó a intensificar sus acciones en un nuevo nivel de desarrollo dirigido a la modernización de la planificación territorial y regional, además de la gestión de proyectos de infraestructura (Lima, 2021, p. 78).

Por lo tanto, la importancia de la IIRSA como mecanismo de integración territorial obedece a que ha favorecido el despliegue de una red de infraestructura diversa y la implementación de proyectos nacionales y transnacionales. Y en este proceso, es importante destacar que fue incorporada al Cosiplan de la Unasur en 2009, al sustituirse el Comité Directivo Ejecutivo de la IIRSA por un Consejo de Ministros dentro de la estructura institucional de la Unión. Esto

representó un mayor apoyo político a las actividades realizadas en el ámbito de la integración en infraestructura de los países, además de ampliaciones en las inversiones necesarias para la ejecución de proyectos prioritarios. Dicha incorporación buscó superar la falta de conexión de la iniciativa con esquemas de integración regional dotados de un paraguas institucional (Honório, 2013). Surgió de la necesidad de articular la política de integración física con la política de integración y desarrollo regional sudamericana (Pinto, 2019, p. 179) y del interés en ampliar otras iniciativas, como programas, proyectos, metodologías, técnicas, etc.

Según se citó, la Unasur sucedió en 2008 a la CSN y constituyó desde entonces una fuerte iniciativa para los procesos integracionistas en curso, especialmente en lo referente al diálogo y la cooperación entre los 12 Estados sudamericanos. Para Pinto (2019), la iniciativa reforzó la consolidación de una política regional de dos grandes proyectos de integración regional: CAN y Mercosur; además, afirma, el surgimiento de la Unasur también fue consecuencia de un crecimiento en los lazos y vínculos posibilitados por la IIRSA, estimulados por el avance de la integración y la convergencia de intereses de los países, que llegaron a comprender la necesidad de colaborar para apalancar el comercio regional mientras satisfacían, al mismo tiempo, las necesidades de infraestructura existentes.

Así, en los años siguientes, las discusiones en torno a la Unasur se basaron en atender las demandas de la IIRSA, vinculadas a los Grupos de Trabajo, a los EID y a la vinculación de la IIRSA al Cosiplan. Lima (2021) señala que el estatuto del Cosiplan (formalizado en junio de 2010) preveía la incorporación de la política de integración regional de la IIRSA, especialmente en lo atinente a la conjunción de esfuerzos para la integración física, caracterizada por la implementación de proyectos en curso.

Sin embargo, la unificación de la IIRSA en el Cosiplan no se dio a plenitud y el intento de hacer más compartida la gestión de las obras no tuvo el éxito esperado. Si bien existen interés y cierto esfuerzo por parte de los países para impulsar la infraestructura a nivel regional, no existe un proyecto de integración claro y definido, ya que los países terminan priorizando la cartera de proyectos de acuerdo con sus respectivas preferencias o prioridades. Por ello, Neves (2019, p. 179) sostiene que "la burocracia nacional, por lo tanto, además de obstaculizar y retrasar el avance en infraestructura mitiga el impacto de los resultados ya alcanzados, especialmente con respecto a la falta de transparencia en el intercambio de información".

De hecho, la segunda década del siglo XXI estuvo marcada por el declive de varias instituciones y bloques regionales en América Latina, desencadenado

por un reordenamiento de carácter político-estratégico de los países, lo que derivó en un escenario de incertidumbre para iniciativas de cooperación e integración regional que estaban en marcha en los últimos años. Sobre el particular, Barros *et al.* (2020) señalan que la IIRSA no se actualiza desde diciembre de 2017, cuando tuvieron lugar las últimas reuniones de Ministros de Planificación, en vísperas del colapso de Unasur y de la gobernanza regional en infraestructura. Aquel reordenamiento resultó en la salida de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay, en 2019, y en la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) en marzo del mismo año, para fortalecer el compromiso de los miembros con la integración regional.

La Declaración de Santiago que dio origen al Prosur fue firmada por aquellas seis naciones más Guyana y Perú. Empero, tras regresar Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil, en enero de 2023, se articuló el retorno del país a la Unasur mediante decreto que promulgó el Tratado Constitutivo del organismo y entró en vigor el 6 de mayo de 2023 (Bischoff, 2023). Este hecho retomó el protagonismo brasileño en la institución, secundado por el regreso de Argentina, uniéndose a los miembros actuales: Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela, además de Perú que está suspendido.

A pesar de las dificultades e inestabilidad institucional, llama la atención la continuidad y el mantenimiento de algunos de los proyectos de cooperación e integración física que los hacen merecedores de estudio y análisis. Tal es el caso del Corredor Bioceánico vinculado al Cosiplan de la Unasur, la RILA, que será profundizado en el apartado siguiente.

Por lo anterior, es importante aclarar que, si bien la literatura general considera al Corredor Bioceánico como un proyecto IIRSA, dentro de la cartera de proyectos IIRSA/Cosiplan existen pocas iniciativas institucionalizadas en relación con la ruta del corredor, como el proyecto de construcción de puentes entre Porto Murtinho (MS) y Carmelo Peralta/Paraguay, clave CO I77 y en fase de perfil (Unasur/Cosiplan, 2016), o el proyecto de pavimentación de los municipios paraguayos desde Carmelo Peralta hasta Loma Plata, con clave IOC y en fase de pre-ejecución (Unasur/Cosiplan, 2016).

2. Proyecto de integración física de la RILA

2.1. Características y marcha del proyecto

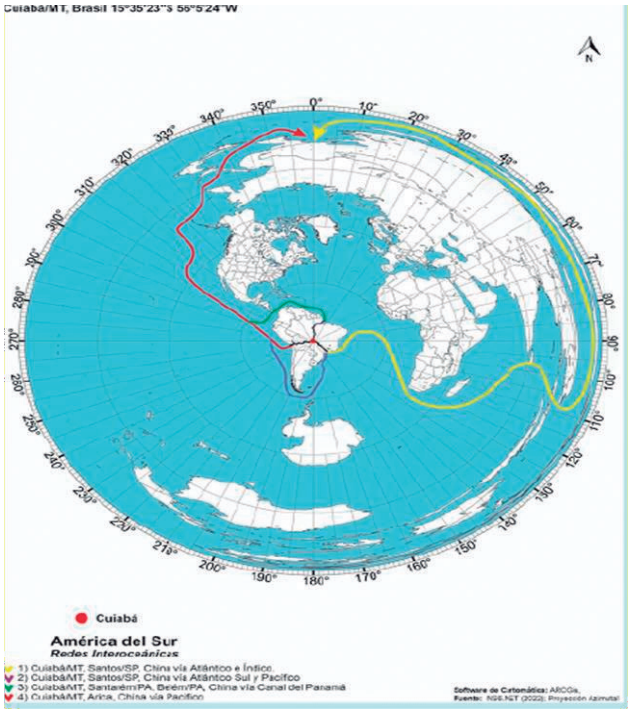
Con el objeto principal de acortar la ruta de exportación e importación de productos como soja, maíz, mineral de hierro, equipos de telecomunicaciones,

etc., con destino a Asia y Norteamérica, la RILA inicia en el estado de Mato Grosso do Sul, saliendo del municipio de Campo Grande/MS y llegando al municipio de Porto Murtinho (MS), ciudad gemela en la frontera con Carmelo Peralta, en Paraguay, y continua por Argentina hasta los puertos chilenos de Antofagasta e Iquique (Figura 1). Gracias a la salida de mercancías por el Océano Pacífico, el acortamiento estimado de distancias es de cerca de 7.000 km, una reducción significativa en comparación con la ruta seguida actualmente desde los puertos ubicados frente al Atlántico. Silva Barros *et al*. (2022) muestran que la RILA es, de las cuatro alternativas posibles de conexión entre el centro de Brasil y los puertos de China, la mejor alternativa para generar una red de interconexión interoceánica (Figura 2).

Figura 1. Camino de la Ruta de la Integración Latinoamericana (RILA)

Fuente: Vasconcelos, 2021.

Figura 2. Proyección azimutal desde el centro geodésico de América del Sur



Fuente: Silva Barros *et al*., 2022.

En diciembre de 2015, y en el marco de la XLIX Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común y Cumbre de Jefes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados, se creó un Grupo de Trabajo (GT) formalizado en la "Declaración de Asunción sobre Corredores Bioceánicos" suscrita por los presidentes de los países cubiertos por el corredor. Según Barros *et al*. (2020), la explicación a tal excepcionalidad radica en los cambios económicos globales, en el dinamismo económico de Mato Grosso do Sul y regiones vecinas, y en el compromiso de sus gobiernos subnacionales; sumado a la concepción del proyecto del corredor como una alternativa para incentivar el desarrollo de regiones específicas que no estaban incluidas en los correspondientes procesos de integración nacional y regional, para el Medio Oeste de Brasil, Norte de Chile, Chaco paraguayo y Noroeste argentino.

Dada la existencia del GT del Corredor, Barros *et al*. (2020) afirman que es el único proyecto de infraestructura que reúne a más de dos países y para el que se reúnen periódicamente, pese al actual momento de fragmentación en la región, manteniendo una agenda de trabajo y de ejecución. Esta dinámica

de cooperación internacional se encuentra reforzada por la Red Universitaria de la Ruta de la Integración Latinoamericana (UniRila), creada en 2016 y constituida por cinco universidades del Estado de Mato Grosso do Sul en Brasil, tres universidades de Salta y Jujuy en Argentina, dos universidades del norte de Chile y la Universidad Nacional de Asunción del Paraguay. Conformada por investigadores de diferentes áreas, promueve diagnósticos y debates sobre los impactos que implica la implementación del corredor (Maciel *et al*., 2019).

La distancia comprometida de carretera en cada país es asimétrica: 430 km para Chile, 559 km para Paraguay, 977 km para Argentina y 1.537 km para Brasil. Para la concreción del corredor están en curso varias obras de infraestructura y trabajos complementarios, en particular carreteras en Paraguay y la construcción del Puente Binacional sobre el río Paraguay, que conectará el municipio brasileño de Porto Murtinho con la ciudad paraguaya Carmelo Peralta. El gobierno paraguayo, por ejemplo, inauguró en 2022 unos 275,73 km de uno de los tramos pavimentados necesarios para completar la ruta, que conecta el municipio de Carmelo Peralta con Lomo Plata. Al respecto, Marques (2022) refiere que las obras del Corredor Bioceánico avanzan en dos frentes en Paraguay: uno, en el puente entre Carmelo Peralta y Porto Murtinho, integrando la nueva carretera con la BR-267, y otro, un tramo de unos 270 km hasta Argentina – desde donde continua hacia los puertos de Antofagasta e Iquique, en Chile.

Sobre el Puente Binacional, Libni (2021) indica que la responsabilidad de la construcción es de un consorcio empresarial Paraguay-Brasil, formado por Tecnoedill Constructora S. A., Cidade Ltda y Paulitec Construções, con un costo estimado de US$ 89,5 millones, como ilustra la Figura 3. Siqueira (2022) señala que, con inversiones de R$ 466,8 millones y la previsión de generar 700 empleos en el punto álgido de su construcción, el puente es una obra emblemática para el gobierno del Estado brasilero por considerarlo la puerta de entrada a la RILA.

Figura 3. Panorámica del futuro Puente Binacional sobre el río Paraguay

Fuente: Libni, 2021.

El cronograma de obra concluye a fines de 2024. Con una extensión de 1.300 metros, la última etapa del proyecto es la instalación del vano central, trabajo que prevén realizar entre febrero y octubre de 2024. Por lo tanto, según lo informado por Libni (2021), el movimiento de la obra es intenso, involucra a 320 trabajadores y a decenas de máquinas en funcionamiento a ambos lados del río Paraguay. Las Figuras 4 y 5 (página siguiente) muestran fotografías de los dos frentes del rio tomadas el 23 de febrero de 2023 con motivo del trabajo de campo de uno de los integrantes del grupo de investigación.

Morel (2022) manifiesta que la construcción del puente y las correspondientes etapas que se encuentran en ejecución son responsabilidad del gobierno paraguayo; mientras que el Estado brasileño, a través del Ministerio de Transporte, debe entregar concluidas las denominadas obras complementarias de acceso al puente; es decir, los 11 km de conexión entre el puente y la BR-267, y el mejoramiento de la red vial federal integral al eje de la RILA.

Sobre el acceso al puente del lado brasileño, según información del Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte (DNIT), la fecha de apertura de la licitación para la contratación de la empresa responsable de las obras era abril de 2023 y a través del Régimen Diferenciado de Contratos Integrados (RDCI), con un presupuesto de R$ 190 millones y un tiempo estimado de ejecución de un año y seis meses. Aun así, hay planes de contratar otras empresas para mejorar la BR-267 en los kilómetros 577 y 678, que

incluye los municipios de Alto Caracol a la Carretera de Contorno Norte de Porto Murtinho; además de ampliarla con un tercer carril y de construir un arcén en dicha BR, con un presupuesto inicial de R$ 178 millones, reforzando el compromiso del estado de MS con la ruta (Rotabioceanica, 2023).

En esa lógica, el municipio de Porto Murtinho (MS) se destaca por recibir inversiones directas e indirectas destinadas a los diferentes proyectos de infraestructura que ocurren simultáneamente para preparar la ciudad para el corredor. Andrade (2022) asevera que se están invirtiendo más de R$ 50 millones en el municipio de Pantanal (MS), con 20 obras en curso, número que se duplicará con nuevos proyectos y licitaciones en proceso. Son recursos públicos, a los que el gobierno estadual contribuye con R$ 33,7 millones, entre infraestructura urbana, rehabilitación del hospital y aeropuerto municipal y vivienda. En ella también convergen inversiones del Ayuntamiento, del gobierno federal y reformas parlamentarias.

El Estado argentino se comprometió a pavimentar un tramo de la ruta que va desde Pozo Hondo (Paraguay) hasta Misión de Paz y Tartagal; mientras que Chile se ocupó de la sección entre Sico Peine y Baquedano hasta los puertos involucrados. Ambos compromisos estarían cubiertos en la actualidad.

Figura 4. Obras en el Puente Binacional, vistas desde el lado paraguayo

Fuente: archivo de los autores.

Figura 5. Obras en el Puente Binacional, vistas desde el lado brasilero

Fuente: archivo de los autores.

Como complemento a la inversión física directa e indirecta se deben considerar los esfuerzos por informar a la sociedad la trascendencia del proyecto. Ejemplo de ello es la realización de eventos, seminarios y foros en los que se discuten diferentes temas en torno del corredor, destacándose el X Seminario Internacional UniRila realizado en formato híbrido en la Universidad Nacional de Jujuy (Argentina) y el III Foro de los Territorios Subnacionales del Corredor Bioceánico Capricornio, auspiciados por los gobiernos de las provincias de Jujuy y Salta (Argentina), ambos en abril del corriente año. En el foro se reunieron autoridades de Brasil, Paraguay, Chile y Argentina, más representantes de organismos internacionales.

La importancia de estos eventos radica en la necesidad de construir acciones conjuntas que involucren a investigadores, docentes y gestores en torno a problemas de la región emergente del trazado del Corredor Bioceánico, abordando diferentes líneas y frentes de discusión como logística y transporte, desarrollo, integración, turismo, migraciones, recursos naturales y ambientales, entre otros. La Federación de Cámaras de Comercio Exterior de la República Argentina (Fecacera, 2023) destacó que los debates y exposiciones del foro mostraron la vigencia y necesidad del Corredor Bioceánico de Capricornio en el contexto del comercio intercontinental y la posición de municipio de Salta como punto de estrategia geopolítica; resaltando que la extensión territorial del corredor brindará la posibilidad de incorporar espacios en el proceso de

desarrollo y de integración económica regional y subregional, y de capitalizar oportunidades de progreso en cada una de las localidades que atraviesa, fruto de la dinámica del comercio, la logística, el transporte internacional de cargas, el turismo, la cooperación universitaria y demás actividades socio-económicas que puedan generarse en torno a él.

En ese sentido, la discusión respecto a la RILA trasciende los beneficios económicos que se le atribuyen. A continuación, se ofrece una síntesis de los aspectos más significativos respecto a la evaluación del impacto económico, social y ambiental.

2.2. Impacto de la RILA

En primer lugar, es importante resaltar el déficit estructural que padece la región en materia de inversión en proyectos de infraestructura física. Desde comienzos de la década de los noventa, los países latinoamericanos han evidenciado un nivel agregado de inversión en infraestructura "insuficiente, ineficiente e insostenible" (Cepal, 2018). Es así como entre los años 2000 y 2015, la inversión total (pública y privada) media anual de las seis principales economías de la región en proyectos de infraestructura (agua, energía, telecomunicaciones y transporte) fue de tan sólo el 2,2% del PIB. Lo anterior es significativo si se contrasta con los hallazgos de autores como Perrotti y Sánchez (2011), Lardé (2016) y Sánchez *et al.* (2017), según los cuales para cerrar las brechas de competitividad con los países del este asiático y en sintonía con la ley de Wagner, las inversiones latinoamericanas en infraestructura deberían haber oscilado entre el 5,1% y el 7,9% de su PIB, anualmente.

En segundo lugar, la RILA puede contribuir al objetivo de mejorar la competitividad precio de los productos elaborados en los territorios otrora inconexos. Competitividad que, de traducirse en mayores superávits comerciales, permitirá que los países beneficiarios compensen los desequilibrios sistémicos que vienen padeciendo en sus respectivas cuentas corrientes (con excepción de Paraguay).

En el ámbito más específico de la inversión en infraestructura de transporte, basta con establecer el siguiente contraste: entre 2008 y 2015 los países latinoamericanos invirtieron anualmente en promedio 0,8% de su PIB, mientras que China invirtió aproximadamente el 3,3%. Por consiguiente, la RILA apunta en dirección a revertir dicha brecha.

En tercer lugar, la RILA podría imprimirle dinamismo al crecimiento del comercio intrarregional. Y es que, según datos de la Cepal, el comercio latinoamericano intrarregional ha permanecido estancado desde el año 2000,

en una proporción cercana al 20% del comercio total. De hecho, como muestra la Figura 6, el comercio intrarregional total latinoamericano (en millones de dólares corrientes) exhibe una clara tendencia decreciente desde 2011.

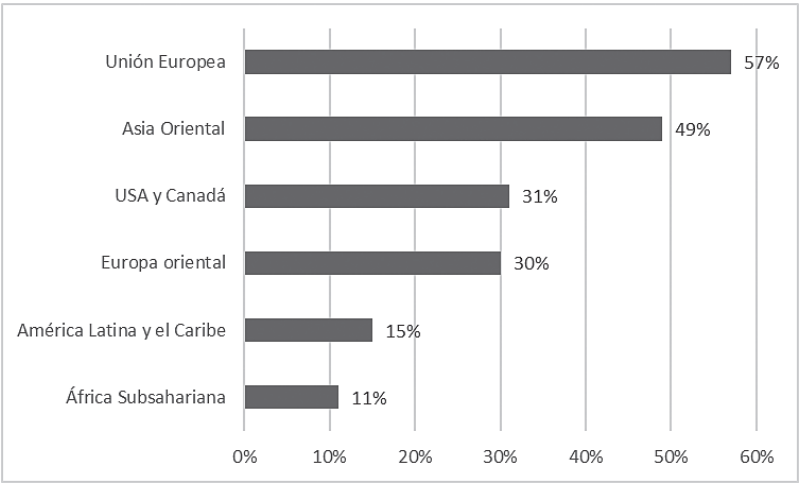
Figura 6. Comercio de bienes intrarregión en América Latina y el Caribe (US$ millones)

Fuente: base de datos de Transporte Internacional (BTI) de la CEPAL.

A pesar de los esfuerzos por la integración económica en América Latina, por lo menos desde 1960 con la creación de la Alalc, los vínculos económicos actuales entre los países de la región están muy por debajo de lo esperado (Figura 7). Esta situación se reproduce en los países del Mercosur, cuya integración real resulta inferior a la esperada a la luz de los esfuerzos institucionales (González y Delbianco, 2021).

Sobre los justificativos para propender al transporte automotor terrestre, más aún cuando, en realidad, la mayor parte del comercio internacional intrarregional se ha realizado históricamente en América Latina por vía marítima, se esbozan dos razones fundamentales: el incremento potencial del valor agregado por tonelada transportada y la expansión potencial de la frontera de posibilidades de producción; ambos con influencia recíproca.

Figura 7. Proporción de las exportaciones intrarregionales respecto del total (2014)



Fuente: construcción propia con base en datos del Banco Mundial.

En cuanto al valor agregado por tonelada promedio, el transporte automotor supera casi en un 100% al transporte marítimo. En 2010, por ejemplo, los valores medios de la carga transportada por vía marítima y terrestre fueron en promedio US$ 992 y US$ 1.837, respectivamente (Cepal, 2013). En el caso de Brasil (en 2013), cuyo comercio exterior ocurre mayormente fuera de la región y los minerales poseen un gran peso en los volúmenes, "la participación del camión fue del 1,6% medida en volumen y alcanzó el 5,7% de acuerdo con el valor de la mercadería" (Barbero; Guerrero, 2017, p. 26). Con lo anterior, la profundización de conexiones viales terrestres entre naciones latinoamericanas colaborará en la conformación de estructuras productivas capaces de generar mayor valor agregado.

Por otra parte, América Latina aún está lejos de alcanzar los niveles de productividad y eficiencia en materia de transporte automotor terrestre de cargas que tienen los países desarrollados. De acuerdo con Barbero y Guerrero (2017), la tarifa media por tonelada por kilómetro en la región se ubica en un rango de 4 a 20 centavos de dólar, y en muchos países el valor oscila entre 10 y 15 centavos de dólar; mientras que en Australia y Canadá es de 5 centavos de dólar, y en España y los Estados Unidos, de 4 centavos de dólar.

Entonces, el efecto inmediato de la RILA – y una de sus principales fortalezas – será la reducción en los tiempos y en los costos propios del transporte internacional de mercancías. En este sentido, Bitencourt (2021) remarca que, si bien los cuatro países tienen buenas conexiones internas que conectan los segmentos de productores y consumidores nacionales, las

conexiones logísticas internacionales son escasas. Es así como la RILA, además de aumentar el volumen de carga regional, también proporcionará mayor eficiencia, ya que será una mejor ruta respecto de las disponibles actualmente. Esta situación, aunque inherente a la logística del comercio exterior, plantea la necesidad de abordar diferentes aspectos vinculados con las capacidades productivas regionales y los cambios potenciales en el ambiente de negocio que podrían modificar, en alguna medida, la estructura productiva.

De acuerdo con Boldrine Abrita *et al.* (2021), la región más involucrada con la RILA en el lado brasileño se caracteriza productivamente por la provisión de servicios, la producción de *commodities* agrícolas y la ganadería, mayoritariamente extensiva. Siguiendo con su caracterización, existen pocos casos de municipios brasileños enfocados en el sector industrial y, cuando lo están, se refieren a la agroindustria vinculada con la producción agropecuaria local. Debido a esta caracterización, los autores mencionan que el impacto esperado se vincula con la mayor capacidad de transporte y la intensificación de los flujos, que redundaría en volúmenes mayores de beneficios y en generación de empleo. Parkinson (2020), de forma similar, sostiene que la construcción de terminales multimodales y de procesamiento de carga en Porto Murtinho y Campo Grande se traduciría en una reducción de los costos de flete de mercancías e insumos importados que beneficiaría, principalmente, a la región de influencia.

En Mato Grosso do Sul, son los municipios asociados a los agronegocios quienes tienen más expectativas favorables debido a las ganancias de competitividad en términos de logística. Si bien el puerto de Santos en la costa este brasileña se encuentra a menor distancia que el puerto de Antofagasta en Chile, la ventaja de cualquiera de los puertos chilenos involucrados radica en los menores costos de transporte marítimo y el menor tiempo de navegación hasta los puertos asiáticos. Este hecho es resaltado por Bitencourt (2021), quien compara las cuatro rutas principales desde el puerto de Santos a Shanghái, con la de Antofagasta a Shanghái (Tabla 1)

Tabla 1. Comparación de rutas en km y tiempo de viaje

Ruta		Distancia (km)	Tiempo de viaje (días)
Santos (Brasil) a Shanghái (China)	Vía Canal de Suez	25078	+56
	Vía Canal de Panamá	24156	+54
	Vía Cabo de Hornos	22143	+49
	Vía Estrecho de Magallanes	21989	+49
Antofagasta (Chile) a Shanghái (China)		18667	+42

Fuente: tomado de Bitencourt (2021, p. 219) a partir de datos de Netpas Distance.

Por ejemplo, según estimaciones de la Empresa de Planeamiento y Logística (EPL) para 2020, los costos logísticos y de transporte por tonelada de carne bovina llevada por vía terrestre desde Campo Grande hasta Antofagasta y marítima desde ese puerto hasta los principales destinos asiáticos se reducirían en más del 15%, salvo para Shanghái, cerca del 10% (Tabla 2).

Tabla 2. Costos medios en US$ de transportar una tonelada de carne bovina (2020)

Origen	Destino	Puerto de Santos	Puerto de Antofagasta	Reducción potencial en costos con la RILA
Campo Grande (Brasil)	Shanghái (China)	$281,85	$253,85	- $28,00
	Sittwe (Myanmar)	$512,33	$427,27	- $85,06
	Muara (Brunéi)	$463,27	$390,91	- $72,36
	Puerto Klang (Malasia)	$483,96	$399,27	- $84,69

Fuente: construcción propia con base en datos de la EPL (2020).

Si bien en materia de distancias y costos de transporte las ventajas de la RILA son más que evidentes, en otros ámbitos aún se presentan importantes aspectos por mejorar. Un estudio de la consultora chilena Ascencio (2022) estimó un modelo de costos logísticos totales para los principales puertos brasileros y para aquellos ubicados en la región del Norte Grande chileno (terminales portuarias de la RILA). En ese estudio se presentan las siguientes conclusiones:

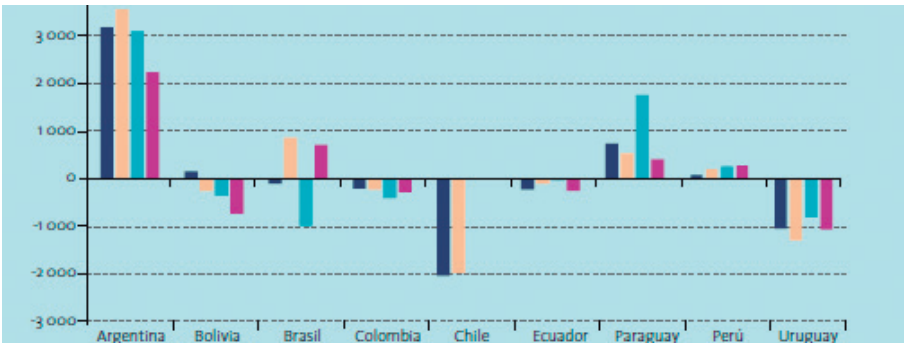
- En general, los costos de operar por puertos chilenos son más bajos que los de operar por Argentina y Brasil, pero más altos que los de Perú, Bolivia y Paraguay. Asimismo, los costos dependen en gran medida del tipo de mercancía a transportar, el volumen de dicha mercancía, el número de servicios navieros en la terminal portuaria, el costo de la mano de obra de choferes, los precios de los combustibles, el tipo de cambio, etc.
- Para los grupos de carga cuyas familias logísticas responden a graneles sólidos y líquidos, las zonas portuarias de Santos y Buenos Aires exhiben tarifas más competitivas que las correspondientes a los Puertos de Iquique, Mejillones y Antofagasta. Lo anterior debido, en gran medida, a la alta especialización de los puertos y a la sólida integración con las respectivas cadenas logísticas (puertos privados, grandes multinacionales que controlan directamente el transporte de las mercancías hacia los puertos, etc.).

- Al hacer el análisis de costos, se observó que la mayor problemática en materia de competitividad de la RILA son los costos de transporte *Inland*, particularmente aquellos acaecidos al atravesar el paso de Jama (paso fronterizo entre Chile y Argentina). También se resaltan las dificultades para movilizar cargas muy pesadas a raíz de las pronunciadas curvas y empinadas pendientes propias de la cordillera de los Andes.
- El estudio concluye que la ruta no tendrá mayor impacto en promover la redistribución de los flujos comerciales entre los dos océanos, salvo en los casos de la Puna argentina (región prometedora para la economía argentina por sus yacimientos de litio) y del sur de Bolivia.

En este punto cabe resaltar otras dos medidas imprescindibles para maximizar la eficiencia de la ruta: la integración aduanera y los equilibrios en cargas de retorno. Sobre el primero, el gobierno de Brasil estimó que, de no integrarse las aduanas de los cuatro países atravesados por la ruta, el tiempo que un transportista perdería por cuestiones burocráticas sería, en promedio, 66 horas. Lo anterior es relevante puesto que, según la EPL (2020), el costo diario promedio de tener una tonelada de mercancía represada en trámites arancelarios asciende a los R$ 56,23.

De igual manera, garantizar complementariedad en las operaciones comerciales entre los núcleos productivos atravesados por la RILA resulta relevante para garantizar su eficiencia. Aquí, la Cepal suele medir periódicamente el desequilibrio comercial entre el volumen de carga importada y exportada entre los distintos países de América Latina. Así, por ejemplo, si un país exhibe superávit comercial (medido en volumen) significa "que los camiones o los trenes parten cargados de mercancías, pero regresan vacíos. Entonces, los países se enfrentan al problema de deber reposicionar los camiones, vagones, contenedores o equipos vacíos, según el modo de transporte" (Cepal, 2019, p. 19). Ergo, la suficiencia en cargas de retorno o el equilibrio entre el volumen de mercancía exportada e importada minimiza los costos de transporte asociados a una determinada ruta y garantiza la eficiencia logística en los patrones comerciales internacionales de los países involucrados. Nótese en la Figura 8 que países como Argentina y Chile padecieron períodos recientes de fuertes desequilibrios comerciales en el transporte de mercancías por carretera. La RILA podría ayudar a subsanar esas situaciones de cara al futuro.

Figura 8. Desequilibrio comercial en volumen de las mercancías transportadas por carretera, 2014-2017



Fuente: Cepal, 2019.

El informe de la consultora chilena menciona que la mayor altitud y la dificultad asociada al transporte en altura con vehículos de gran porte generan un diferencial de costo negativo respecto al traslado de mercadería en llanura. Por consiguiente, la inclusión de esta consideración en el análisis costo-beneficio lleva a pensar en que las cargas transportadas mediante containers y aquellas de mayor valor agregado serían las más favorecidas. En este conjunto se incluyen la soja no transgénica y la producción de la industria cárnica bovina, productos relevantes en esta región brasileña.

La Tabla 3 confirma la relevancia del mercado asiático para Mato Grosso do Sul y para Brasil en general. Salvo Países Bajos, todos los demás destinos se verán favorecidos por la reducción de los costos de transporte y logística a partir de la RILA.

Tabla 3. Top cinco de países destino de la exportación de Brasil y Mato Grosso do Sul

Brasil (año 2021)		Mato Grosso do Sul (año 2022)	
Socio Comercial	**Participación**	**Socio Comercial**	**Participación**
China	30,6%	China	35,7%
Estados Unidos	10,5%	Estados Unidos	6,8%
Argentina	4,1%	Países Bajos	5,1%
Países Bajos	3,2%	Japón	5,0%
Chile	2,5%	Irán	4,4%

Fuente: construcción propia con base en datos del Observatorio de Complejidad Económica (OEC).

Bitencourt (2021) señala que es factible que, al disminuir los costos de transporte y logística, la RILA promueva un aumento de la dependencia con China, tanto por el lado de su demanda de importaciones como por el de la oferta de bienes manufacturados que causaría una retracción en los segmentos industriales regionales. Sin embargo, afirma, con base en análisis preliminares de Parkinson (2020), que las ganancias de competitividad se verían reflejadas en los segmentos productivos de medio y alto valor agregado, contrarrestando ese argumento; además de profundizar las complementariedades comerciales subregionales.

Indirectamente, el sector agropecuario se vería beneficiado por la reducción en el costo de los fertilizantes químicos que ingresan actualmente por el puerto de Santos, pues los principales productores están localizados en el Pacífico (Canadá, Estados Unidos, China y Rusia). Finalmente, la RILA permitiría mejorar las posibilidades de colocación en el mercado internacional de productos generados en otras regiones interiores de Brasil, sobre todo si las ciudades de importancia geopolítica, como Porto Murtinho y Campo Grande, se reconvierten en puertos secos (con infraestructura apropiada para el trasbordo y consolidación de mercancías, control aduanero, entre otras inversiones). Incluso, Mato Grosso, Rondônia, Acre y Roraima suman una ruta de exportación con destino a sus principales socios comerciales que evita atravesar otros países vecinos. Ciudades como Corumbá, Cáceres y Porto Velho, hacia el oeste, y Foz do Iguaçu, al este, entre otras, tendrían las mismas posibilidades que las anteriores. Similares observaciones se desprenden del análisis de la infraestructura existente en las ciudades de Salta y de Jujuy, en Argentina, y de Antofagasta, en Chile. Si bien la ciudad de Carmelo Peralta (Paraguay) se encuentra actualmente en desventaja respecto de las ciudades de sus socios en la RILA, esta situación no es definitiva. Asato (2021) menciona que requiere de una transformación significativa en cuanto a asfaltado de las calles principales, señalización de tránsito y turística, instalación de reductores de velocidad, implementación de un Centro de Atención al Turista, mejora del acceso al transporte público, agua potable y electricidad, entre otros aspectos. Sin embargo, las nuevas condiciones de exportación y la apertura de mercados subregionales generarían oportunidades de inversión con derrame en todas las ciudades próximas a la RILA, y no solo en las involucradas directamente.

Rave Herrera *et al.* (2021) mencionan que Paraguay se beneficia de una conexión terrestre para exportación al Brasil de mejores especificaciones y capacidad. El impacto económico para el Paraguay, principalmente para el Chaco, permitiría al país alcanzar niveles de desarrollo y crecimiento nunca visto antes: la RILA, por ejemplo, reduciría significativamente el gasto en el

traslado de carga, permitiendo un ahorro de entre US$ 800 y US$ 1.000 por cada contenedor; además, abriría "más oportunidades para el Paraguay, desde nuevas alianzas, nuevos mercados, inversiones, conocimientos y transferencia de tecnología, pasando por nuevas cadenas de producción, zonas de acopio, zonas francas, entre otros" (Paraguay, 2023b).

Algo parecido se espera para las provincias de Salta y Jujuy, en Argentina, que mejorarán su conectividad hacia los puertos chilenos en el Pacífico ampliando su potencial exportador de las cadenas de vinícolas, frutas y hortalizas, minerales y maquinaria (Rave Herrera *et al.,* 2021).

Otro sector que puede verse beneficiado directamente por la conexión por carretera a través de la ruta es el turístico. La facilitación de la movilidad estimulará los flujos turísticos, lo que tiende a beneficiar a zonas con atractivos naturales, como pueden ser el Pantanal en Brasil y el desierto de Atacama en Chile. Asato *et al.* (2019a, p. 148) tratan algunos beneficios para Argentina y mencionan a Paraguay como facilitador del turismo desde Brasil hacia la región norte de Chile y Argentina; lo mismo en sentido contrario, por ejemplo, desde la poblada región de Antofagasta en Chile y de ciudades del noroeste argentino que podrían acceder por carretera al Medio y Medio Este de Brasil con mejores condiciones de seguridad y atravesando el Chaco paraguayo. Mencionan la posibilidad de generar "rutas dentro de rutas" en circuitos de 10 días y nueve noches, incluso incorporando al recorrido otras ciudades, como puede ser Asunción en Paraguay, promoviendo beneficios para todas las naciones involucradas.

En suma, los beneficios atribuidos a la consolidación de la ruta, principalmente vinculados a las mejoras de la red vial en el Medio Oeste brasileño y del sector logístico para que fluya la producción, fortalecerán los procesos de cooperación e integración entre los países y entre los sectores involucrados, como el turismo regional. Además, el corredor contribuirá a articular grandes cadenas productivas, incorporando importantes regiones sudamericanas tanto en la ruta comercial bioceánica como en el camino de la integración y el desarrollo (Barros *et al*., 2020). Diversos agentes continúan actuando en la consolidación del corredor. Hay entidades federativas, gobiernos estatales y municipios comprometidos con el proyecto; así como actores privados y gobiernos de otros países, con objetivos claros y el propósito de facilitar el comercio, reducir costos logísticos y de transporte, e impulsar el turismo entre regiones, entre otros.

3. Desafíos, riesgos, oportunidades y plan de acción en torno a la RILA

3.1. Obstáculos y riesgos de la iniciativa bioceánica

La RILA es un corredor vial alternativo a los puertos de Santos (SP) y Paranaguá (PR). Carrera (2020) y otros autores mencionados coinciden en que el proyecto inserta una ruta más eficiente hacia el continente asiático, reduciendo distancias, tiempo de navegación, y costos logísticos en puerto: permite ganar competitividad a los sectores productivos de las regiones involucradas. Sin embargo, el proyecto presenta obstáculos y riesgos que deben considerarse.

Se ha observado que la ruta sigue la misma línea de otros proyectos en el ámbito de la IIRSA, con diversos riesgos e impactos socio-ambientales. Un ejemplo de esto es la construcción del puente internacional sobre el rio Paraguay. Según Campos (2020), el proyecto terminará afectando al río y sus afluentes; impactará a las comunidades tradicionales que sobreviven de la pesca y los cultivos de subsistencia; causará una mayor deforestación para la expansión agrícola; e intensificará los riesgos para la vida silvestre de la región. También existe la posibilidad de que problemas sociales, como la violencia urbana, la explotación sexual, el saneamiento básico y la falta de acceso a bienes y servicios, se intensifiquen en el municipio de Porto Murtinho debido a la ausencia de políticas públicas que acompañen el proceso.

De hecho, aunque muchos proyectos han crecido exponencialmente desde su inicio, acompañados de discursos políticos optimistas respecto a las inversiones directas causadas por obras de infraestructura, la llamada "integración de infraestructura regional" tendría objetivos económicos y de mercado, con sesgo extractivo. Iniciado el siglo XXI y hasta mediados de 2013 hubo un período de fuerte crecimiento de los precios de las materias primas en el mercado internacional impulsado por la demanda china, lo que intensificó la explotación de los recursos primarios a nivel regional, expandiendo y diversificando proyectos para ello (Svampa, 2019).

El eje de esta discusión es que el modelo neoextractivo refuerza la importancia y necesidad de construir grandes obras de infraestructura que faciliten el flujo de productos a los mercados internacionales (Acosta, 2018; Svampa, 2019). De modo que los grandes proyectos IIRSA buscarían satisfacer las demandas de sectores vinculados a la sobreexplotación de recursos primarios. Por tanto, es posible suponer que la RILA refuerce el modelo neoextrativista

en su entorno, porque estimularía aún más la producción y exportación de productos primarios.

Otro punto de relevancia para la RILA es la cuestión aduanera del trayecto, que consiste en la necesidad de instalar un punto aduanal en Porto Murtinho y desarrollar mecanismos que resguarden la trazabilidad de los productos, según los acuerdos comerciales de las partes. Prestes (2022) apunta que existe la proyección de instalar un Centro Aduanero Integrado para agilizar el desembarco de las cargas en circulación por la vía que unirá los océanos Atlántico y Pacífico. Por eso, es necesario garantizar la seguridad y calidad de los productos comerciados con los demás continentes, toda vez que ese proceso es complejo y demanda la unión de diferentes agentes que lo faciliten y permitan disminuir los costos de transacción.

Adicionalmente, si bien los beneficios de la RILA para el sector turismo son significativos, se requiere de infraestructura dirigida al desplazamiento turístico y hacer atractivo el uso de la ruta. Sobre esto, Asato *et al.* (2019b) llaman la atención en la necesidad de una reglamentación heterogénea y menos burocrática en cuanto al transporte terrestre y el control intrafronterizo, así como la implantación de un punto turístico bilingüe, mejoras en la eficiencia financiera para la realización de pagos y aceptación de tarjetas de créditos internacionales en puestos de combustibles, así como la instalación de casas de cambio en el trayecto de la ruta.

Es necesario, entonces, tener una visión diferenciada para cada localidad territorial considerando sus peculiaridades en el sentido de desarrollar infraestructura de acuerdo con sus necesidades específicas, pudiendo generar efectos positivos para las economías locales y regionales. En el caso del sector comercial y de servicios, debido a que las localidades que conforman el corredor están en pueblos pequeños, puede haber un aumento de la economía creativa en estos lugares, como la producción de artefactos locales por parte de las comunidades mencionadas, impactándoles positivamente (Asato *et al*., 2019b).

Por otro lado, es de extrema relevancia la convergencia política en torno a la iniciativa, puesto que demanda la unión en acciones coordinadas en el ámbito público y privado; así como para dar seguimiento al cumplimiento de compromisos. Cada una de las naciones involucradas han avanzado en la concreción del proyecto. Sin embargo, existen particularidades que pueden incidir en el tiempo pautado para su finalización.

Como se ha mencionado, la RILA sigue viabilizada con avances en las obras del puente binacional, realizado por el Consorcio Pybra, previendo su finalización a inicios de 2025. Empero, la responsabilidad de la construcción del acceso al puente es de cada gobierno y en el caso brasilero la licitación para contratación de la empresa encargada de la obra debe salir en junio de 2023, para lo cual cuenta con R$ 93 millones para la viabilidad inicial del proyecto, cuyo costo total aproximado es de R$ 180 millones y requiere de recursos federales[3].

Urge la repavimentación y ampliación de importantes carreteras del lado brasileño, como la ampliación de la BR-267 que une importantes ciudades del Estado de MS y Porto Murtinho. Durante el trabajo de campo realizado en febrero de 2023, se observó cierta precariedad de la BR en varios tramos, daños estructurales, falta de arcén, dificultades para drenar el agua de lluvia y estrechez para el cometido de la RILA, por ejemplo, como se muestra en la Figura 9.

Figura 9. Estado de la carretera BR-267 que da acceso a la ciudad de Porto Murtinho (MS)

Fuente: archivo de los autores.

3 Los R$ 93 millones garantizados por el Ministerio de Transporte forman parte de una transferencia por un monto total de R$ 984 millones a Mato Grosso do Sul, destinados al mantenimiento de la infraestructura y logística de las carreteras que atraviesan el Estado, especialmente las BR 262, 267 y 163, además del acceso a la RILA. De ese monto, R$ 425 millones habrían sido transferidos ya en los primeros 100 días del Gobierno Federal (Armôa, 2023).

Además, muchas veces las obras de infraestructuras en el ámbito local y regional necesitan el aval y los recursos federales, amén de pasar por ritos burocráticos de la administración pública. En ese punto puede suceder que los funcionarios respondan no a proyectos de mediano y largo plazo, sino a necesidades del momento que demandan fondos públicos; causando reconducción presupuestaria en perjuicio del avance de las obras, retrasando su finalización. A esto se suma la necesidad de compartir información y prioridades en la implementación de trabajos dirigidos a la cooperación entre los actores involucrados. En el caso de Paraguay, además de la responsabilidad de entregar las obras del puente binacional, el país sigue con algunos trámites para garantizar la pavimentación de las rutas necesarias para la RILA, divididas en tres tramos caracterizados por trayectos distintos.

En cuanto al tramo 1, ya está terminado y va desde Carmelo Peralta hasta Loma Plata, tiene 277 kilómetros y significó una inversión de US$ 443 millones; el tramo 2 va desde el Cruce Centinela – Mariscal Estigarribia, tendrá una extensión de 102 kilómetros y una inversión estimada de US$ 110 millones, pero su construcción se realizaría después del tramo 3 porque la renovada Ruta PY09 ya sirve como *bypass* para conectar con este último. En marzo de 2023 fueron firmados contratos para construir el tramo 3 de la RILA, que contempla 224,82 kilómetros y una inversión estimada de US$ 354.245.764. "Desde la firma del contrato, las empresas tienen 6 meses para la elaboración del diseño final de ingeniería de la obra; 2 años para la construcción y 8 años para el mantenimiento de los más de 220 kilómetros" (Paraguay, 2023b).

En lo que corresponde a Argentina, Globalports (2023) apunta que el país empezó la construcción de obras en infraestructura faltantes en su territorio y también la implementación de planes complementarios a través de sendas alianzas público-privado para encarar los beneficios colaterales de este proyecto[4] .

Y en cuanto a Chile, el país sigue a la expectativa de recibir cargas desde Brasil, Paraguay y Argentina por medio de la ruta bioceánica. La región portuaria de Tocopilla, por ejemplo, ha solicitado junto al presidente chileno actuaciones necesarias para prorrogar el régimen de Zona Franca para la comuna de Tocopilla hasta 2050, en aras de desarrollar y diversificar las actividades económicas que pueden acogerse a dicho régimen y extender los

4 Según Globalports (2023), el MOP lleva adelante una cartera de 127 obras y proyectos, en las 10 provincias del Norte Grande, con una inversión estimada de $414.751 millones: 81 de ellos para la construcción de autopistas, obras de seguridad, repavimentación y construcción de puentes, a través de Vialidad Nacional; y 46 para servicios de conservación y mantenimiento, y colocar artefactos lumínicos a través de Corredores Viales SA.

plazos de instalación de terrenos de zona franca antes de concretarse la RILA (Solicitan, 2023b).

Además de eso, el Gobierno Regional de Antofagasta (GORE) sigue actuando para concretar una serie de proyectos de infraestructura necesarios para poner en marcha la vía del Corredor Bioceánico en el eje El Loa-Tocopilla. En marzo de este año, el gobernador de la Región de Antofagasta, Ricardo Díaz Cortés, presentó a la comisión biprovincial del Consejo Regional de Antofagasta (CORE) las gestiones realizadas con el Ministerio de Obras Públicas (MOP), pautadas por la necesidad de ejecutar zonas de descanso en Ollagüe, San Pedro de Atacama y Mejillones, así como la importancia de contar con un Puerto Terrestre en Calama junto a Aduanas y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG), servicios que trabajan con la revisión de carga y diseño de agregado de valor de las mismas (Avanzam, 2023a).

Durante la realización en Salta del III Foro del Corredor Bioceánico Capricornio, en abril de este año, la delegación chilena, compuesta por el gobernador de la Región de Antofagasta, Ricardo Díaz, organizaciones públicas y representantes del sector privado, destacando el Antofagasta Terminal Internacional (ATI) y Puerto Angamos, reafirmaron su compromiso con la iniciativa y debatieron temáticas vinculadas a las relaciones comerciales y procedimientos de frontera, obras públicas, logística y transporte, turismo, vinculación académica, entre otras.

Entonces, se identifican diversas causas de demora o dificultades para completar los proyectos de infraestructura, como son la escasez de financiación interna y externa, la falta de garantías para los financiadores, la inestabilidad política, los problemas territoriales y socio-ambientales, la corrupción, etc. Además, el contexto actual de fragmentación política-ideológica y desaprobación de los procesos integradores ha generado el desmantelamiento de importantes instituciones y organizaciones de alcance regional por parte de los Estados nacionales; lo que no parece ser el caso de la ruta emprendida, cuestión que la distingue.

Al respecto, se observa la conjunción de diversos frentes para consolidar la ruta con la convicción de que lograr una integración real pasa por concretar también la conectividad vial, mejorar las capacidades infraestructurales en el trayecto, trabajar en materia de logística y del acceso a internet en todo el territorio; lo que redundaría en oportunidades para generar un nuevo motor de crecimiento y polo de desarrollo en la región. Asimismo, es imperioso armonizar diversos aspectos, entre ellos el migratorio, por ejemplo, coordinando políticas tendientes a desarrollar la conexión social a través del Corredor

Bioceánico, con miras a seguir allanando el camino de la integración territorial (Migraciones, 2023).

En definitiva, los principales desafíos para lograr la finalización del Corredor Bioceánico están dados por obstáculos que ameritan ser discutidos con profundidad, para que las oportunidades se aprovechen buscando la eficiencia logística, la reducción de los costos de transporte, la facilitación de las transacciones internacionales y el desplazamiento de personas; en un todo de acuerdo con el objetivo de desarrollo de las regiones.

3.2. Oportunidades y plan de acción

Si bien los desafíos que enfrenta la implementación de la RILA son diversos, muchos actores públicos y privados continúan actuando desde varios frentes para la consolidación de la iniciativa. El gobierno del Estado de Mato Grosso do Sul, por ejemplo, creó un frente de trabajo en abril de 2023, junto con el Ministerio Público del Estado de Mato Grosso do Sul y representantes de la Universidad Estatal de Mato Grosso do Sul (UEMS) para contribuir a reducir los impactos de la ruta y delinear el aprovechamiento de oportunidades de crecimiento y desarrollo del Estado, según se complete la iniciativa.

A partir de lo expuesto, es necesario destacar varios puntos que necesitan ser coordinados y resueltos conjuntamente para su plena ejecución y operación. A continuación, se presentan algunas sugerencias en forma de un plan de acción concebido para lograr estos resultados.

Inicialmente, por tratarse de un proyecto amplio que involucra a diferentes actores, es necesario consolidar toda la información y avances de la iniciativa para hacerle seguimiento e identificar a la brevedad cuando un país o región no pueda completar su parte, ya que la competencia para las obras en infraestructuras es de los Estados en sus respectivos territorios. Un ejemplo de ello es la construcción del puente binacional entre Porto Murtinho y Carmelo Peralta: los trabajos de construcción de la olla están en pleno apogeo en Paraguay, pero aún debe licitarse el inicio del acceso al puente en el lado brasileño, lo que no ha ocurrido; solo hay una predicción del gobierno federal brasileño de que esto ocurrirá a mediados de 2023.

Aunque existen varios grupos de estudio, como los grupos de trabajo creados para discutir los impactos del emprendimiento a nivel local, regional y nacional, grupos académicos de universidades e investigadores en el marco de UniRila, seminarios y foros de discusión y desarrollos en torno al corredor, es necesario reforzar y continuar preparando a los tomadores de decisiones para la urgencia de completar la ruta, con énfasis en las posibilidades que brinda la iniciativa. Ejemplo de ello sería la posibilidad de no sobrecargar tanto los puertos brasileños, como el complejo portuario de Santos, que a menudo

registra congestiones causadas por exceso de carga, problemas estructurales y de almacenamiento, entre otros.

Consolidar y emplear dichos espacios de análisis y discusión contribuye directamente a ampliar los resultados satisfactorios de la iniciativa y mitigar los impactos de cambios ocasionados por las obras en infraestructuras y movimiento de mercancías y personas, en el ámbito local y regional. Mejorar la infraestructura en sectores ligados a la ruta es urgente, como los turísticos, de servicios y logísticas que pueden influir en el uso de toda la ruta.

Fomentar estudios sobre los beneficios económicos derivados de la RILA es crucial, pues su escasez dificulta la captación de financiación interna y externa. A ello debe sumarse ofrecer garantías directas para los financiadores y prestadores de servicios, quienes no invertirán mientras no existan condiciones mínimas que protejan las inversiones y ofrezcan rentabilidad.

Consideraciones finales

La propuesta para implementar RILA, un proyecto de infraestructura física regional que involucra a Brasil, Paraguay, Argentina y Chile, ha avanzado mucho hasta la fecha. Desde el impulso de 2015, se han realizado numerosos estudios técnicos, emprendimientos, inversiones y articulaciones políticas para hacer del proyecto una realidad concreta. Dado el progreso visto durante la investigación, puede afirmarse que la ruta está cada vez más cerca de completarse.

Aún con todos los problemas que rodean a IIRSA, que llevaron a su anexión al Cosiplan de Unasur, los resultados favorables para la agenda de infraestructura en América del Sur son innegables, pese al actual debilitamiento de la coordinación institucional regional. La RILA puede ser un claro ejemplo de que, aún con muchas dificultades, la integración de infraestructura puede servir como facilitador y dinamizador de la actividad productiva, en general, y del comercio internacional, en particular. La ruta se encuentra muy avanzada, con importantes obras en el lado paraguayo, proyectos de ampliación de carreteras en el estado de Mato Grosso do Sul, así como avances en la construcción del Puente Internacional sobre el Río Paraguay, y tiene como objetivo contribuir no sólo al desarrollo socioeconómico del Estado brasileño, sino también beneficiar a todas las regiones aledañas a lo largo de su recorrido.

De la RILA se extrae como lección que, pese al contexto de fragmentación política y de desmantelamiento de instituciones regionales, la coyuntura es superable y el avance descansa en el compromiso, la participación y la actuación conjunta de agentes públicos y privados.

Referencias

ACOSTA, A. *Pós-extrativismo e decrescimento:* saídas do labirinto capitalista. São Paulo: Elefante, 2018.

AMBROSIUS, G. *El espacio económico europeo. El final de las economías nacionales*. SigloXXI, 2001.

ARMÔA, M. Licitação do acesso à ponte sobre o Rio Paraguai sai até junho e Rota Bioceânica segue viabilizada pelo governo. *Semadesc*, 13 fev. 2023. Disponível em: <https://www.semadesc.ms.gov.br/licitacao-do-acesso-a-ponte-sobre-o-rio-paraguai-sai-ate-junho-e-rota-bioceanica-segue-viabilizada-pelo-governo/>.

ASATO, T. A. *A rota bioceânica como campo de possibilidades para o desenvolvimento da atividade turística*. Tesis Doctoral, Graduación en Desarrollo Local, Universidad Católica Dom Bosco, 2021.

ASATO, T. A.; CONSTANTINO, M.; DORSA, A. C.; MARIANI, M. A. P. Rota de Integração Latino-Americana (RILA) para o desenvolvimento turístico. *Interações*, v. 20, p. 45-56, 2019a. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v20iespecial.1994>.

ASATO, T. A.; GONÇALVES, D. F.; WILKE, E. P. Perspectivas do corredor bioceânico para o desenvolvimento local no estado de MS: o caso de Porto Murtinho. *Interações*, *20*, p. 141-157, 2019b. Disponível em: <https://doi.org/10.20435/inter.v20iespecial.2476>.

ASCENCIO, L. *Estudio comparado de costos logísticos y eficiencia portuaria para el comercio exterior en el corredor Bioceánico del Trópico de Capricornio.* CORFO-CDPR, 2022. Disponível em: <AVANZAN gestiones para concretar el Corredor Bioceánico en el eje El Loa-Tocopilla. *Portalportuario*, 24 mar. 2023. (2023a). Disponível em: <https://portalportuario.cl/avanzan-gestiones-para-concretar-el-corredor-bioceanico-en-el-eje-el-loa-tocopilla>.

BALASSA, B. *The theory of economic integration*. Greenwood Press, 1982.

BALDWIN, R. 21st century regionalism: Filling the gap between 21st century and 20th century trade rules. *World Trade Organization - Economic Research and Statistics Division – Staff Working Paper,* 2011. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf>.

BARBERO, J.; GUERRERO, P. El transporte automotor de carga en América Latina: soporte logístico de la producción y el comercio. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8227>.

BARROS, P. S. *et al*. (orgs.). *Corredor Bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico:* produção e comércio na rota da integração sul-americana. UEMS, 2020.

BISCHOFF, W. Em movimento de retorno, Brasil promulga Tratado da Unasul. *G1*, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/07/em-movimento-de-retorno-brasil-promulga-tratado-da-unasul.ghtml>.

BITENCOURT, J. B. A construção da RILA entre Argentina, Brasil, Chile e Paraguai e os novos usos territoriais no município de Porto Murtinho, no Brasil. *Geopolítica(s)*, v. 12, n. 2, p. 207- 229, 2021.

BOLDRINE ABRITA, M.; CENTURIAO, D.; RONDINA NETO, A.; STRADIOTTO, R. Latin American Integration Route and the State of Mato Grosso do Sul: productive characterization, threats, and possibilities of promotion. *MPRA Paper,* v. 22, n. 4, 14 Dec. 2021, p. 1093-1111. Disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/111078/>.

BOLÍVAR, S. *Carta de Jamaica. Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla*. Freeditorial, 1815.

BÖRZEL, T.; RISSE, T. (eds). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford University Press, 2016.

BRASIL. MDIC - Ministério da Economia. *Balança comercial brasileira: acumulado do ano*. Acumulado do ano (2016 a 2022). 2023. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercioexterior/>.

BRASIL. Ministério de Relaciones Exteriores. Corredor rodoviário bioceânico: uma oportunidade a ser explorada, 19 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-tematicas/infraestrutura-e-logistica/2020/71a-reuniao-ordinaria/app_71ro_ctlogistica_corredor.pdf#%3A~%3Atext%3DA%20nova%20alternativa%20log%C3%ADstica%20reduzir%C3%A1%20os%20custos%20de%2Ca%20melhoria%20das%20vias%20hidrovi%C3%A1ria%2C%20-ferrovi%C3%A1ria%20e%20a%C3%A9rea%3B>.

BRICEÑO RUIZ, J.; DE LOMBAERDE, P. Regionalismo latino-americano. Produção de saber e criação e importação de teoria. *Civitas*, v. 18, n. 2, p. 262-284, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2018.2.29593>.

BRICEÑO RUIZ, J. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Universidad Cooperativa de Colombia, Centro de Pensamiento Global, 2018.

BRICEÑO RUIZ, J.; SIMONOFF, A. (eds.) *Integración y cooperación regional en América Latina:* Una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Biblos, 2015.

CABRERA, F. O. M. Implementação da Rota Bioceânica no estado de Mato Grosso do Sul: uma análise sobre a dinâmica econômica e suas implicações. *Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros Seção Três Lagoas*, v. 1, n. 31, p. 346-371, 2020. Disponível em: <https://trilhasdahistoria.ufms.br/index.php/RevAGB/article/view/9874>.

CEPAL. 2013. Evolución de la distribución modal del transporte de mercancías en América del Sur. *Boletín FAL*, 325.

CEPAL. 2018. Transporte de carretera en América Latina: evolución de la infraestructura y de sus impactos entre 2007 y 2015. *Boletín FAL*, 367.

CEPAL. 2019. La evolución de la distribución modal del transporte de mercancías en América del Sur entre 2014 y 2017. *Boletín FAL,* 376.

DNIT deve lançar em abril licitação do acesso a ponte internacional Brasil-Paraguai da Rota Bioceânica. *Rotabioceanica* 2023. Disponível em: <https://www.rotabioceanica.com.br/2023/02/dnit-deve-lancar-em-abril-licitacao-do-acesso-a-ponte-internacional-brasil-paraguai-da-rota-bioceanica>.

FECACERA. 2023. FECACERA participó del 3er Foro de Territorios Subnacionales del Corredor Bioceánico Capricornio. Disponível em: <https://fecacera.com.ar/fecacera-participo-del-3er-foro-de-territorios-subnacionales-del-corredor-bioceanico-capricornio/>.

FURTADO, C. *Subdesarrollo y estancamiento en América Latina*. EUDEBA, 1966.

FURTADO, C. *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. Editorial Universitaria, 1973.

FURTADO, C. *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*. Siglo XXI, 1977.

GIACALONE, R. *La Integración Regional en la Historia*. Biblioteca Digital Andina, 2002.

GLOBALPORTS. ¿Cómo avanza el Corredor Bioceánico Vial que pasa por Argentina y une el océano Atlántico con el Pacífico? 30 abr. 2023. Disponível em: <https://www.globalports.com.ar/como-avanza-el-corredor-bioceanico-vial-que-pasa-por-argentina-y-une-el-oceano-atlantico-con-el-pacifico/>.

GONZÁLEZ, G. H.; DELBIANCO, F. Together or piled up. A new approach to MECOSUR's lifetime. *Revista de Economía Mundial*, v. 57, p. 137-160, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33776/rem.v0i57.4646>.

GONZÁLEZ, G. H.; GARCÍA-GONZÁLEZ, J. D.; GÓMEZ-MEDINA, J. S.; CORBELLA, V. I. Regionalization of Latin America based on asymmetries in the absorptive capacity of countries. *Journal of Economic Asymmetries,* v. 27, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jeca.2023.e00291>.

HALPERIN DONGHI, T. *Historia contemporánea de América Latina*. Alianza, 2005.

HONÓRIO, K. S. *O significado da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000- 2012*): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil, 2013. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

HOSONO, A. *Asia-Pacific and Latin America: dynamics of regional integration and international cooperation*. UN-ECLAC, 2017.

LARDÉ, J. Situación y desafíos de las inversiones en infraestructura en América Latina. *Boletín FAL*, 347, 2016.

LIBNI, T. Conozca quiénes son las empresas contratadas por US$ 89,5 millones para construir el puente de la Ruta Bioceánica. *Correio do Estado,* 2021. Disponível em: <https://correiodoestado.com.br/cidades/rota-bioceanica-empresa-e-contratada-por-us-895-milhoes/391326>.

LIMA, D. *Integração sul-americana e planejamento territorial e regional no âmbito da IIRSA e da Unasul (2000-2020):* políticas, ações e projetos de transportes na fronteira Brasil- Bolívia e no Chaco-Pantanal, 2021. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-08082022-160612/pt-br.php>.

MACIEL, R. F.; GUERCI, B.; TABILO, F.; LEIVA, M. Internacionalización Sur-Sur: desafíos y potencialidades de la Red Universitaria de la Carretera Bioceánica. *Interações*, v. 20, p. 297-306, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v20iespecial.2639>.

MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *NORTEAMÉRICA. Revista Académica del CISAN-UNAM*, v. 6, n. 2, p. 219-249, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2011.2.140>.

MARQUES, H. Paraguai inaugura primeiro trecho asfaltado da Rota Bioceânica ao custo de US$ 443 milhões. *Midiamax,* 25 fev. 2022. Disponível em: <https://midiamax.uol.com.br/cotidiano/2022/paraguai-inaugura-primeiro-trecho-asfaltado-da-rota-bioceanica-ao-custo-de-us-443-milhoes/>.

MOREL, L. 2022. *Comenzaron las mediciones para las obras del puente de la Ruta Bioceânica en Porto Murtinho. Campo Grande News,* 14 fev. 2018. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/economia/comecam-medicoes-para-obra-de-ponte-da-rota-bioceanica-em-porto-murtinho>.

NEVES, B. C. *Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul:* uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN, 2019. Dissertação de Mestrado, Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita.

OCAMPO, J. A. (ed.). *Gobernanza Global y Desarrollo:* Nuevos Desafíos y Prioridades de la Cooperación Internacional. Siglo Veintiuno Editores, UN-CEPAL, 2015.

PARAGUAY, Argentina, Brasil y Chile avanzan en la coordinación de acciones para la implementación efectiva del corredor bioceánico. *Migraciones*, 14 abr. 2023. (2023a) Disponível em: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/paraguay-argentina-brasil-y-chile-avanzan-en-la-coordinacion-de-acciones-para-la-implementacion-efectiva-del-corredor-bioceanico>.

PARAGUAY: Firman contratos para la construcción del tramo 3 de la ruta Bioceánica. *Mercojuris,* 6 mar. 2023. (2023b). Disponível em: <https://www.mercojuris.com/56254/paraguay-firman-contratos-para-la-construccion-del-tramo-3-de-la-ruta-bioceanica/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=paraguay-firman-contratos-para-la-construccion-del-tramo-3-de-la-ruta-bioceanica>.

PARKINSON, J. C. *Oportunidade internacionais para o Mato Grosso do Sul*. Congressso do Mercado Imobiliário do Mato Grosso do Sul. Youtube, 2020. Disponível em: <https://youtu.be/crz6sxotHn8>.

PERROTTI, D. E.; SÁNCHEZ, R. La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe. *Recursos naturales e Infraestructura series*, v. 153, 2011.

PINTO, R. C. I. *A ascensão e o definhamento da Unasul:* contingência, trajetória e o protagonismo presidencial, 2019. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/202499>.

PRESTES, J. Superintendente da Receita atualiza secretário sobre processos de concessão de portos secos em MS. Semadesc, 18 maio 2022. Disponível em: <https://www.semadesc.ms.gov.br/superintendente-da-receita-atualiza-secretario-sobre-processos-de-concessao-de-portos-secos-em-ms/>.

RAMOS, I. En agosto, se dará a conocer el aviso público de las obras del Puente Bioceânica, del lado brasileño. *Correio do Estado*, 30 abr. 2022. Disponível em: <https://www.correiodoestado.com.br/economia/licitacao-para-obra-da-ponte-bioceanica-sai-em-agosto/399485>.

RAVE HERRERA, C.; LANDAVERDE, O.; GRANADA, I. *Corredores de transporte para la integración regional y el desarrollo de las cadenas de valor del Cono Sur*. 2021. CEPAL División de Transporte, Nota Técnica n.º IDB-TN-02337.

RIVAROLA, A.; BRICEÑO-RUIZ, J. (eds.). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy*. Palgrave Macmillan UK, 2013.

SÁNCHEZ, R.; LARDÉ, J.; CHAUVET, P.; JAIMURZINA, A. Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades. *Recursos naturales e Infraestructura series*, v. 187, 2017.

SILVA BARROS, P.; WEXELL SEVERO, L.; CARNEIRO, H. C. A South American interoceanic network: Bioceanic corridors and the role of connecting states. *FAL Bulletin,* 392, CEPAL, 2022.

SIQUEIRA, R. El gobierno de EM alinea la obra del Puente Bioceânica que debe generar hasta 700 empleos en Porto Murtinho. *Semagro,* 2022. Disponível em: <https://www.semagro.ms.gov.br/governo-de-ms-alinha-obra-da-ponte-bioceanica-que-deve-gerar-ate-700-vagas-em-%20porto-murtinho/>.

SOCAS, N.; HOURCADE, O. La cooperación internacional. *In*: CHIANI, A. M.; SCARTASCINI DEL RÍO, J. B. (eds.). *La cooperación internacional:* herramienta clave para el desarrollo de nuestra región, p. 19-50. Konrad Adenauer Stiftung (KAS), ACEP, 2009.

SOLICITAN prorrogar régimen de zona franca para Tocopilla ante "eventual instalación de un Corredor Bioceánico". *Portalportuario*, 20 abr. 2023. (2023b). Disponível em: <https://portalportuario.cl/solicitan-prorrogar-regimen-de-zona-franca-para-tocopilla-ante-eventual-instalacion-de-un-corredor-bioceanico/>.

SVAMPA, M. As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. *Elefante,* 2019.

TORRES, R. Sobre el concepto de América Latina ¿Invención francesa? *Cahiers d'études romanes*, v. 32, p. 89-98, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/etudesromanes.5141>.

TOWNSEND, A. *La Nación de Repúblicas: proyecto latinoamericano de Bolívar,* 1988. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Venezuela.

UNASUR/COSIPLAN (org.). 2021. *Projeto – detalhe individual-ponte* (2016). Disponível em: <http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=1279>.

VASCONCELOS. I. Una vez más, Brasil busca una salida al Pacífico. *Outras palavras,* 10 jun. 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/decolonizacoes/outra-vez-o-brasil-busca-uma-saida-para-o-pacifico.

SOBRE LOS AUTORES

Germán Héctor González

Es doctor y licenciado en Economía por la Universidad Nacional del Sur, Argentina. Investigador científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) con categoría independiente y lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (Bahía Blanca, Argentina). Profesor a cargo de la cátedra de Economía Internacional en el Departamento de Economía de la UNS y de la maestría en Políticas y Estrategias (UNS). Ha realizado estancias en la Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Universidade Estadual Paulista, Universidad EAFIT y Universidad de Antioquia. Evaluador externo de la Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo de la Investigación y la Academia. Miembro del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale), de la Red Nacional de Investigadores en Economía (RedNIE) y la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP). Su interés en investigación se centra en el desarrollo económico desde una perspectiva macroeconómica, internacional y comparada; en particular, la integración regional y el comercio internacional como estrategias de desarrollo, y América Latina y el Caribe como casos de estudio.

Paulo Cesar dos Santos Martins

Es doctorando en Relaciones Internacionales del Programa Interinstitucional de Postgrado San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP y PUC-SP), becario de la CAPES. Máster en Fronteras y Derechos Humanos por la Universidad Federal de Grande Dourados y licenciado en Relaciones Internacionales por la misma universidad (UFGD). Investigador vinculado al Grupo de Estudio Observatorio del Regionalismo-ODR (UNESP) y al proyecto "Nuevos y viejos complejos exportadores argentinos: políticas para mejorar su inserción internacional", bajo la dirección del Dr. González, vinculado al Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur. Sus áreas de interés son las relaciones económicas sudamericanas, la cooperación e integración regional, la integración física regional sudamericana, entre otros.

Oscar Eduardo Fernández Guillén

Es doctorando en Economía por la Universidad Nacional del Sur, magíster Scientiae en Economía, mención Políticas Económicas, maestrando en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, y Economista *cum laude* por la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Becario doctoral del Conicet bajo la dirección del Dr. González, adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur. Docente-investigador Agregado de la ULA, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES); profesor asociado de la Universidad Abierta Interamericana (UAI), adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires y profesor de posgrado Invitado del Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la UNLP. Miembro del Grupo de Estudios sobre Regionalismo, Integración Económica y Desarrollo (GRID), ULA, cofundador del Grupo de Estudios Económicos sobre Asia (GEEA), ULA, y del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (Gridale). Ha sido editor invitado de la revista académica *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (ULA). Sus líneas de investigación son la economía internacional, las relaciones económicas internacionales, la integración económica y el regionalismo, la historia económica del regionalismo latinoamericano, cooperación internacional y desarrollo.

Andrés Mauricio Rosero Sánchez

Es licenciado en Economía por la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia), maestrando en Políticas y Estrategias y está cursando el doctorado en Economía (UNS). Ha estado vinculado con el Departamento de Modelos Macroeconómicos del Banco Central Colombiano y ha sido consultor en diversos proyectos investigativos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia, tales como la evaluación de impacto económico-ambiental del proyecto "Metro de la 80" (solicitado por el Sistema Metro de Medellín a la consultora Viable SAS en 2021) y el estudio sobre determinantes de deserción escolar en estudiantes de instituciones educativas de gestión pública en Antioquia (junto al Grupo de Microeconomía Aplicada de la UdeA a solicitud de la Secretaría de Educación en 2022). Actualmente es beneficiario de la Beca de Integración Regional para Estudiantes de América Latina y el Caribe 2023, a cargo del Ministerio de Educación de la República Argentina.

"*SUR*, *PAREDÓN Y DESPUÉS*...". SOBRE ORÍGENES, TRANSFORMACIONES Y PERSPECTIVAS DE LA UNASUR

Mónica Arroyo
Julián Kan

Resumen[1]

El siguiente ensayo tiene como objetivo reflexionar sobre la experiencia de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), ante el contexto actual de posible resurgimiento de la iniciativa. En primer lugar, explicamos la relevancia del tema, para lo que enlazamos a Unasur, por un lado, con parte de la vasta experiencia y del legado histórico del regionalismo y de la integración en América Latina, y, por otro lado, como parte específica del contexto de reconfiguración regional de la década de 2000 que, en el contexto de la crisis del neoliberalismo y del "Regionialismo Abierto" como modelo de integración, arrojó nuevas instancias y nuevas agendas sobre la temática. En este marco, analizamos algunas experiencias y trayectorias de Unasur en su primera etapa, antes de su desaceleración como iniciativa y del abandono de algunos países en la década posterior. Nos concentramos en la búsqueda de autonomía y de defensa de la soberanía que trajo el nuevo bloque regional mediante un análisis del Consejo Suramericano de Defensa (CSD) y de la intervención de Unasur en conflictos internos de la región como el intento de golpe de Estado contra Evo Morales en Bolivia y la Masacre de Pando en 2008, y en las tensiones ocasionadas en 2009 ante la instalación de bases militares en Colombia. A continuación, la siguiente sección da cuenta de un análisis del contexto reciente y actual que atraviesa la región a modo de tener en cuenta el sedimento sobre el que se puede asentar una nueva etapa de Unasur, donde destacamos la relación con China en el escenario actual de transición multipolar, la evidencia de desigualdades socioterritoriales que la pandemia del Covid-19 nos dejó, y la dinámica actual de las migraciones intrarregionales como un fenómeno relevante y no siempre tenido en cuenta. Por último, en la sección

1 Ensaio publicado originalmente no volume *Nuevas perspectivas de integración, cooperación y multilateralismo para América del Sur*. Publicação eletrônica de maio de 2024. Disponível em: <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=3275&c=2>. Acesso em: 31 jul. 2024.

de lineamientos, proponemos algunas sugerencias posibles para una nueva etapa de Unasur, que recupere su trayectoria, pero que mejore el desarrollo de su institucionalidad y su relación con la sociedad civil, así como también que se haga eco de las necesidades actuales de la región.

Palabras clave: América del Sur; integración; Unasur; desafíos.

1. Acerca de la relevancia del tema: Perspectiva histórica, contexto de reconfiguración regional, novedades y trayectorias de la primera etapa de Unasur

Abordar un estudio de la primera experiencia de Unasur y de sus potencialidades en el escenario actual se torna relevante por varios motivos. En primer lugar, porque la emergencia y el desarrollo de Unasur podemos enlazarlo con la existencia de una vasta tradición de pactos, uniones y bloques de cooperación e integración económica y política regional en América Latina en general y en América del Sur en particular; es decir, Unasur es parte de ese legado histórico. En segundo lugar, porque la experiencia de Unasur de desenvolvió ante la reconfiguración política regional de la década de 2000 en América Latina, quizá la coyuntura más prolífica en materia de creación de organismos, instancias y de renovadas agendas de integración y cooperación de la historia reciente. Y, por último, porque en el marco de esa primera etapa de Unasur, podemos rescatar algunas innovaciones relevantes a tener en cuenta en el presente, como la formación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) que buscó autonomía de instancias como la Organización de Estados Americanos (OEA) en el diseño una política de defensa regional, o como la novedosa intervención en conflictos internos de los países, por ejemplo ante el intento de golpe de Estado y ante la Masacre de Pando de Bolivia en 2008, o ante la discusión de la instalación de nuevas bases militares en Colombia en 2009. En materia de innovaciones Unasur desarrolló diversas agendas que van desde una integración más política, autónoma, soberana, social hasta de infraestructura, agendas relegadas por el ciclo previo del "Regionalismo Abierto" y de las iniciativas de libre comercio predominantes en la década de 1990. De alguna manera, Unasur consiguió ir más allá del paredón, o parafraseando a Milton Santos, intentó enfrentar los designios de la globalización que parecían ineludibles o inevitables. Según sus palabras, la globalización no impedirá que "cada país elabore, a partir de características propias, modelos, ni tampoco

prohibirá que asociaciones de tipo horizontal se den entre países vecinos igualmente hegemonizados, atribuyendo una nueva facción a los bloques regionales y sobrepasando la etapa de las relaciones meramente comerciales para alcanzar un aprendizaje más elevado de cooperación" (Santos, 2000, p. 142).

1.1. Unasur en perspectiva histórica

Unasur es parte de ese legado, de esa vasta tradición, que no es lineal, sino que, por el contrario, tiene rupturas, continuidades y reconfiguraciones en cada contexto histórico de la región y del mundo. Las diversas iniciativas regionales, así como el contexto particular en el que se desenvuelven, se encuentran atravesados por diversos modelos de acumulación y de desarrollo, por las formas específicas de inserción internacional de la región y de sus países, por las coyunturas políticas, por las correlaciones de fuerza sociales, y por los liderazgos y las ideologías predominantes en cada época. Aun así, en todas las etapas de la historia de nuestra América Latina emergieron distintas y diversas iniciativas, proyectos, acuerdos, algunos quedaron en la proyección, otros tuvieron concreción, y otros apenas se conocen.

Si nos remontamos al siglo XIX encontramos tres "congresos americanistas" continuadores del impulsado por Simón Bolívar, en 1826, en el istmo de Panamá. Nos referimos al de Lima de 1847, al de Santiago de Chile de 1856, y al de Lima de 1864. En todos ellos, cuestiones de geopolítica, sobre todo las amenazas e invasiones de países extranjeros, fueron las que motivaron la convocatoria, aunque con poca concurrencia y sin demasiados logros concretos[2].

A comienzos del siglo XX la tradición continuó y resulta impactante observar el lugar de la sociedad civil, especialmente los sectores subalternos y sus diversas expresiones políticas como partidos, asociaciones, sindicatos, centros culturales y revistas, en la redefinición de la identidad latinoamericana y en las demandas de instancias de integración regional. Diversos actores sociales bregaron para que los gobiernos de los Estados latinoamericanos mirasen hacia adentro en vez de privilegiar los lazos económicos y políticos con los países centrales, profundizados en el ciclo de expansión capitalista del último tercio del siglo XIX que dejó la huella de duradera matriz primario-agrario-exportadora para la región. Más aún, impulsaron instancias propias de integración latinoamericana desde organizaciones sociales y políticas, de donde surgieron la Asociación Latinoamericana de Integración (ALI), la Unión

2 Un análisis con mayor profundidad lo encontramos en Ricaurte Soler (1980) y en Ansaldi (2013).

Latinoamericana (ULA), la Liga Antimperialistas de las Américas (LADLA), entre las más destacadas[3].

La emergencia de los nacionalismos en el período de entreguerras cambió el eje, sin dudas, de la discusión en la sociedad civil sobre la cuestión del regionalismo y la integración y la misma se volvió, por un lado, algo más exclusivo de las agendas gubernamentales y, por otro lado, una discusión más económica que geopolítica, como podemos observar, por ejemplo, en la segunda etapa del "Acuerdo ABC" entre Argentina, Brasil y Chile de comienzos de la década de 1950. En ese escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial, influenciados por la Comisión Económica para América Latina (Cepal), nacieron casi en simultáneo la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) y el Mercado Común Centroamericano (MMCCA), con el objetivo de poner en relación el desarrollo hacia adentro y la necesidad de la industrialización con acuerdos regionales que dinamicen el comercio y la inversión al interior de la región si la presencia de los países centrales (Guillén Romo, 2003). Unos años después, nacía el Pacto Andino (PA), el Sistema Económico Latinoamericano (Sela) y, más tardíamente, en reemplazo de la Alalc, se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), un organismo regulador de acuerdos de preferencia arancelaria que un bloque de integración económica[4]. Es lo que varios autores llamaron "primera oleada" de la integración regional en América Latina (Botto, 2015; Briceño Ruiz, 2013), en general influenciada por el modelo de integración económica europea, es decir, una integración ascendente por etapas o grados, con el objetivo de conformar una unión comercial, productiva, financiera y monetaria e instancias de supranacionalidad. La continuidad de la dependencia económica hacia los centros económicos de poder, el escaso interés de las elites económicas y políticas locales, la crisis de la industrialización sustitutiva, y la inestabilidad política y social de la región, no permitieron que estas iniciativas tuvieran éxito.

En los años ochenta, con la vuelta a las democracias en el Cono Sur, encontramos un renacer del espíritu regional sobre todo ligado al tema de la deuda externa y la crisis económica de la región. Surgieron instancias de cooperación regional como las "Conferencias Económicas" de Quito y de Cartagena. En ese contexto, en 1985 el "Encuentro de Iguazú" entre

3 José Martí, José Enrique Rodó, Manuel Ugarte, Víctor Raúl Haya de la Torre, José Ingenieros, Alfredo Palacios, José Carlos Mariátegui, Augusto Sandino fueron algunos, quizá los más reconocidos, impulsores de instancias, ideas y/o programas que tuvieron que ver con este despertar del latinoamericanismo y de la integración (Funes, 2006). Una autora central en la discusión sobre una matriz autónoma latinoamericana fue Argumedo (1993).

4 Para una mayor profundidad sobre este desarrollo histórico remitimos a Moniz Bandeira (2002).

Argentina y Brasil fue el primero de una serie de acuerdos de integración que transformaron una dinámica de rivalidad y tensiones en una era de entendimiento y asociación estratégica entre ambos países. Sin dudas, Iguazú constituyó la piedra angular del posterior Mercosur. Desde el punto de vista geopolítico, también se conformó en América del Sur el "Grupo Río", primero como soporte del "Grupo Contadora" que evitó la intervención norteamericana en Nicaragua y luego como constructor de una novedosa agenda propia de mecanismos de consulta y cooperación. Pero este contexto de los ochenta, así como sus agendas de integración, quedaron solapados al poco tiempo después, en los años noventa, cuando las reformas neoliberales modeladas por el Consenso de Washington acoplaron el escenario latinoamericano a las transformaciones económicas y políticas internacionales impulsadas por la globalización. Apreció así un nuevo modelo al interior de la Cepal, el llamado "Regionalismo Abierto" (Cepal, 1994) que impulsó una integración económica regional estrictamente comercialista, sin gradualismos o etapas, abierta al mundo y a los mercados, y pregonó nuevas formas de interlocución económica con los organismos multilaterales y con los foros económicos internacionales como así también otros vínculos con los países centrales estimulando la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) al mismo tiempo que proponía la construcción de bloques regionales[5].

1.2. Unasur en el contexto de reconfiguración regional de la década de 2000

La Unasur se desarrolló en un contexto de reconfiguración política regional que tuvo sus comienzos con la crisis del neoliberalismo en América Latina y con la emergencia de los denominados gobiernos "progresistas", "neodesarrollistas", "posneoliberales", de "centroizquierda" o de "izquierda" (o cualquier combinación posible entre esas denominaciones), quienes evidenciaron un cambio en el escenario político regional con relación a los gobiernos neoliberales de la década de 1990. Varios de ellos fueron consecuencia de diversas luchas sociales que derribaron gobiernos de signo neoliberal, por ejemplo en 2003 el de Kirchner en Argentina como resultado de la crisis del 2001 y de la insurrección popular que hizo renunciar a De la Rua; en 2005 el de Evo Morales en Bolivia como consecuencia de las rebeliones por el agua en 2000 y por el gas en 2003 que destituyó a Sánchez de Losada; el de 2007 de Rafael Correa en Ecuador producto de la "rebelión de los forajidos" de 2005; o previamente a estos en 1999 el de Hugo Chávez en Venezuela como

5 Es lo que varios autores denominaron como "segunda oleada o etapa" de regionalismo e integración en América Latina y el Caribe (Guillén Romo, 2001; Briceño Ruiz, 2013; Botto, 2015; entre otros).

consecuencia del ciclo de luchas sociales antineoliberales iniciado con el "Caracazo" de 1989. Podríamos sumar a estos recambios gubernamentales posneoliberales la llegada al gobierno de Lula y el Partido de los Trabajadores (PT) en 2003 en Brasil, la del Frente Amplio en 2005 en Uruguay, la de una fracción del sandinismo en Nicaragua en 2007, la del Frente Farabundo Martí en 2009 en El Salvador; como así también los gobiernos de Lugo en Paraguay y de Manuel Zelaya en Honduras hasta que fueron destituidos.

Más allá de las continuidades o rupturas (o de ambas cosas en grados diferentes) de las reformas de neoliberales instaladas la década anterior, este nuevo ciclo político posneoliberal posibilitó un nuevo vínculo entre los países y las subregiones de América Latina y el Caribe, es decir, contribuyeron a la reformulación del escenario de la integración latinoamericana. Ya sea por cuestiones ideológicas, por las relaciones de fuerza de la que fueron emergentes, por las alianzas políticas y sociales que expresaron sus proyectos, así como por cambios en el escenario político y económico internacional, este nuevo contexto político contribuyó a una reconfiguración de la integración latinoamericana[6]. Incluso, por las renovadas agendas, por las nuevas iniciativas, y los contrastes con la etapa anterior, se ha discutido si se puede denominar "tercera oleada o ciclo" (Botto, 2015).

La Unasur nació formalmente el 23 de mayo de 2008, cuando en la Tercera Cumbre del Consejo de Jefas y Jefes de Estado presentó su carta o tratado constitutivo y se convirtió en una de las grandes novedades en materia de regionalismo, cooperación e integración en el escenario regional consolidado luego de la derrota de la iniciativa norteamericana del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) en la Cuarta Cumbre de las Américas de la ciudad de Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005. Sin embargo, Unasur fue una instancia que tuvo su historia previa ligada a este cambio de coyuntura política regional de comienzos de la década, mediante una serie de antecedentes que fueron marcando el proceso de reconfiguración de las iniciativas de integración regional. Las Cumbres de Presidentes Suramericanos (CPS), lanzadas por el ex primer mandatario de Brasil Fernando Henrique Cardoso en el año 2000 y la reconversión de estas en la Confederación Sudamericana de Naciones (CSN) a partir de 2004, fueron las instancias de la etapa previa a la iniciativa que aquí nos convoca.

La primera CPS, a fines de agosto de 2000 en Brasilia, se dio en el contexto de negociaciones, por un lado, de la iniciativa Alca impulsada por

6 Desde variados enfoques este ciclo fue llamado "regionalismo posthegemónico" (Tussie y Riggirozzi, 2012), "regionalismo postliberal" (Veiga da Motta y Rios, 2007; Sanahuja, 2012), y también fue entendido como un ciclo de "rediseño de la integración" (Katz, 2006).

Estados Unidos y, por otro lado, del acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, las que si bien eran muy embrionarias por ese entonces tendrían mayor impacto a futuro. Por estos motivos se le adjudicó a Fernando Henrique Cardoso la intención de crear un espacio geopolítico unificado para negociar en mejores términos esos tratados, donde además quedaba plasmada la tutela de Brasil en el proceso de reunificación de la región. Desde el punto de vista económico-comercial, estaba de fondo el objetivo de crear una gran Área de Libre Comercio Sudamericana (Alcsa) a partir de la reorganización y fusión de las estructuras del Mercosur y la CAN, y la inclusión de Chile, Guyana y Surinam, que Brasil ya había propuesto algunos años antes. En esta iniciativa, la retórica económico-comercial asociada al "Regionalismo Abierto" de la Cepal de la década anterior continuaba presente. Al respecto, Gudynas (2006) observó que la Declaración de Brasilia "presentaba una visión de la integración como esencialmente comercial [...] No hay una crítica de la globalización como tal [...] Si bien no se cuestionan las ideas básicas de las relaciones comerciales, los presidentes apuestan a 'mercados libres' y critican las protecciones comerciales que establecen las naciones industrializadas. Todo esto se daba bajo invocaciones al 'regionalismo abierto' de la Cepal" (Gudynas, 2006). Se lanzaba también Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana (IIRSA) que agrupaba y proyectaba grandes obras de infraestructuras, sobre todo de conexión hacia afuera de la región, mediante proyectos estratégicos expresada en un "Plan de Acción"[7]. Aún con toda esa impronta más cercana a la concepción del neoliberalismo en materia de vínculos económicos regionales, esa reunión de todos los presidentes de América del Sur sin interlocutores externos adquirió un fuerte impacto en la geopolítica regional, a contramano de las tendencias de los vínculos interamericanos e iberoamericanos que tuvieron lugar durante la década de noventa.

Dos años más tarde, en julio de 2002, con menos trascendencia que la de Brasilia, tuvo lugar la segunda CPS en Guayaquil, Ecuador, donde se avanzó en la idea de un espacio común suramericano. Allí, por un lado, se repetían varios compromisos generales previos que podemos agrupar de la siguiente forma: integración política, integración física e integración económica. En la primera dimensión se estableció un "Mecanismo de Diálogo y Concertación Política", ya creado el 17 de julio de 2001 en la I Reunión de Ministros de

7 Véase la Declaración de Brasilia en <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm>. IIRSA fue uno de los asuntos más discutidos en la bibliografía sobre integración y sus implicancias sobre la conexión e inserción externa de la región, la iniciativa fue absorbida luego por Cosiplan. Un tratamiento pormenorizado encontramos en Alvarez (2019) y en Souza (2019).

Relaciones Exteriores del Mercosur, la CAN, Chile, Guyana y Surinam. Además, se reafirmaba la Declaración de Brasilia mediante la "Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana"[8]. En la segunda dimensión, se reafirma la vigencia e importancia de la IIRSA de inversión en infraestructura mediante la rúbrica del "Plan de Acción" de Brasilia que ponía marcha la iniciativa. Se insistía en la construcción del llamado "espacio integrado" por medio del "fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios", para lograr que la región "participe más ampliamente en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnologías"[9]. En consonancia con este aspecto, la tercera dimensión volvía a poner el acento en las cuestiones comerciales para concretar la Zona de Libre Comercio de América del Sur.

En diciembre de 2004 tenía lugar la tercera CPS, en Cusco, donde los primeros mandatarios de los doce países de América del Sur le dieron nacimiento a la instancia predecesora de Unasur: la CSN. El bloque pretendía continuar con la construcción de un área de libre comercio conformada por la CAN, el Mercosur, Chile, Guyana y Surinam, y a la vez como un organismo de carácter geopolítico. Esta doble tendencia la observamos en la Declaración de Cusco: "La profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la Aladi del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional"[10]. En este sentido, todavía tenía continuidad el marco comercialista del "regionalismo abierto" pero, al mismo tiempo, encontramos algunos aspectos políticos de la integración delineados por la CSN que Unasur retomó y privilegió posteriormente, que no estaban en los anteriores encuentros de Brasilia y Guayaquil, y que contribuyeron a repensar el problema del regionalismo. Observamos en la Declaración de Cusco que,

8 Véase la Declaración Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura en <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm>.

9 Véase Consenso de Guayaquil, especialmente el ANEXO III donde se detalla el Plan de Acción nacido en Brasilia con proyección de 10 años para obras de infraestructura en América del Sur destacándose las áreas de energía, transporte y comunicaciones, cuya coordinación operacional era delegada en el BID, la CAF y el Fonplata. Allí se enumeran alrededor de 60 proyectos (algunos ya estaban en ejecución y otros en proyección) sobre un total de alrededor de 160 que se le adjudicaron a IIRSA, en <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/CG_anexo3.htm>.

10 Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004. Disponible en: <www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>.

> Su determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, [...] al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales [...] La integración sudamericana es y debe ser una integración de los pueblos.[11]

A pesar de cierta generalidad de la Declaración, la cita presidencial en Cusco tuvo importantes efectos en la opinión pública y en el marco de discusión de los procesos de integración regionales. En suma, como señaló Gudynas (2006) al poco tiempo, el encuentro de Cusco se convirtió en un nuevo "punto de partida" de la vinculación dentro de América del Sur.

La cuarta y quinta reunión de la CPS en la ciudad de Brasilia en 2005, y en la ciudad de Cochabamba en 2006, funcionaron como cumbres de la CSN con declaraciones de ratificación y profundización del rumbo de la integración. Por ejemplo, los principales tópicos fueron solidaridad y cooperación, soberanía y autodeterminación de los Pueblos, democracia y pluralismo, paz, derechos humanos y armonía con la naturaleza. El énfasis de la Cumbre de Cochabamba denotaba continuidad de la transformación de este proceso de mayor convergencia regional iniciado con las CPS en Brasilia, pero no arrojaba avances concretos en la estructuración de la propuesta y en un marco institucional.

Aun así, podemos destacar algunas cuestiones. Una de ellas fue el Informe sobre el "Grupo de Trabajo de Integración Financiera" que insta a conformar un organismo o sistema financiero sudamericano con una estrategia de integración financiera, a construir la institucionalidad de dicho sistema, a implementar un sistema multilateral de pagos y desarrollar mercados de deuda regional, entre otras medidas. Es aquí donde aparece la iniciativa, ligada a una propuesta venezolana, para la creación de un Banco del Sur. La otra cuestión para destacar es – en estrecha relación con los intentos de reformulación del Mercosur en función del "Consenso de Buenos Aires" de 2003 entre Lula y Kirchner – la propuesta de generar un mayor vínculo entre la sociedad civil y las iniciativas regionales, para lo que tuvo lugar la "Cumbre Social por la Integración de los Pueblos" de Cochabamba y su "Manifiesto de Cochabamba" [12]. Entendemos

11 Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, III Cumbre Presidencial Sudamericana. Cusco, 8 de diciembre de 2004. Disponible en: <www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>.

12 Dentro de la Cumbre Presidencial de Cochabamba se realizó la Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, donde participaron 14 organizaciones representativas de los pueblos indígenas andinos y amazónicos, de trabajadores y trabajadoras campesinos. Esta Cumbre Social alcanzó un documento propio con diez

que esta propuesta estaba en sintonía con las Cumbres Sociales del Mercosur y con la movilización política y social regional en torno a las Cumbres de las Américas del Alca, para oponerse a este proyecto. Este mayor vínculo de la sociedad civil con las iniciativas de integración fue otra de las innovaciones de la reconfiguración política regional de la década de 2000.

1.3. Novedades y trayectorias de la primera experiencia de Unasur

Con el correr del tiempo, como resultado del proceso de reconfiguración regional que venimos desarrollando, y alentado por el escenario geopolítico resultante de la Cumbre de Mar del Plata que generó un alejamiento de las propuestas de Estados Unidos para la región y del libre comercio como eje rector de los vínculos regionales, la Unasur comenzaba a tomar cierto protagonismo[13]. En abril de 2007, en el marco de la 1ª Cumbre Energética de la Región, se anunciaba el relanzamiento de la CSN, pero, ahora sí, bajo el nombre de Unasur. Si bien en ese encuentro Brasil y Venezuela polemizaron con relación a los biocombustibles, ambos países coincidieron en reimpulsar el proyecto de integración sudamericana en conjunto con el resto de la región. Pero la Unasur tuvo que esperar un año para tener carta constitutiva real. Fue recién en mayo de 2008, en Brasilia, cuando los doce presidentes de la región firmaron el "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas"[14].

Unasur introducía varias novedades en torno a la relación entre integración, autonomía y soberanía regional. Observamos que ya en su carta constitutiva se desplazaba el eje económico-comercial como motor de la integración, poniendo en el centro cuestiones de autonomía y soberanía. A diferencia

propuestas para los presidentes de la Cumbre de Cochabamba. Observamos el enfoque integrador "desde abajo": 1. "Comunidad Sudamericana de Naciones" no subordinada a los Tratados de Libre "Colonización" (TLC y Alca). 2. Reimpulsar la declaración de la ONU sobre Derechos Indígenas. 3. Voluntad política para aplicar el Convenio 169 OIT. 4. Nuestra representación directa en la CSN. 5. Reestructuración de la Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA). 6. Los pueblos decidimos el tipo de desarrollo y no los capitales saqueadores. 7. Políticas públicas de Estado, efectivamente interculturales. 8. Medios de Comunicación indígenas. 9. Paz en las fronteras y desde las escuelas. 10. Integración sin militarización.

13 Desde finales de 2005 en adelante, ya sea por los recambios gubernamentales en Bolivia y Ecuador, como también la mencionada derrota del proyecto Alca se profundizó la reconfiguración. También podemos señalar cierta sintonía en agendas y propuestas entre las CPS con la cumbre del Mercosur de Córdoba en julio de 2006, donde participaron varios invitados de países que no son integrantes del bloque, por ejemplo, la presencia del primer mandatario de Cuba, Fidel Castro, en su último viaje antes de contraer la enfermedad que lo alejara del gobierno; y del flamante presidente de Bolivia por ese entonces, Evo Morales. La cumbre tuvo fuertes debates entre los socios fundadores por el modelo de integración del Mercosur, sobre las diversas situaciones domésticas de sus países miembros y sobre del conjunto de la región ante un escenario global en transición hacia los emergentes y los Brics.

14 En principios y objetivos la carta constitutiva era similar a la de CSN, aunque profundizaba las instancias institucionales que tendrá UNASUR y su forma de funcionamiento. Véanse los documentos oficiales en <http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm>.

de la Declaración de Cusco, el Tratado Constitutivo de Unasur, al referirse a aspectos de la integración económica, no menciona en ninguna parte la idea ni la sugerencia de crear una zona de libre comercio entre Mercosur, CAN, Chile y Surinam y Guyana, como ocurría en los anteriores encuentros[15]. Esto fue muy relevante, sintetizaba un momento distinto de los países de la región y de sus vínculos que fue mutando al calor de la crisis del neoliberalismo, de los recambios gubernamentales y de la transformación o rediseño del proceso de integración regional.

En relación a su estructura organizacional, en el artículo 4 del Tratado se establecieron los órganos institucionales de la Unasur: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (CJJEG) y sus decisiones como órgano máximo, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE) y sus resoluciones; el Consejo de Delegadas y Delegados (CDD) y sus disposiciones para los dos anteriores organismos; y la Secretaría General (SG), para dinamizar el funcionamiento general del bloque. Esto último constituyó una novedad, ya que las anteriores instancias de la CPS y de CSN no habían propuesto algo semejante[16], también fue considerada como un limitante, en tanto obturó el desarrollo de algún tipo de instancia supranacional como lo hizo la CAN o el Mercosur en material comercial, aún con sus limitaciones. Además, se estableció en el artículo 7 la existencia de una "Presidencia Pro Tempore" (PPT) encargada de organizar y presidir las cumbres y eventos y agilizar el trabajo de los otros organismos. La conformación de "Grupos de Trabajo" mencionada en el artículo 5 del Tratado fue tomando forma en "Consejos Sectoriales Suramericanos", que desarrollarían el trabajo menos visible, aunque no por ello menos importante, de construir agendas y propuestas específicas sobre temáticas claves de la región y de la integración para ser viabilizadas por la Unasur[17].

En consecuencia, nacía esa Unasur que conocimos y observamos actuar en los años posteriores y que constituyó una novedad en el escenario de aquél entonces, que se desenvolvió no sin tensiones ni contramarchas hasta su

15 Véase Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, en <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf>.

16 Sus secretarios generales fueron Néstor Kirchner, María Emma Mejía, Allí Rodríguez y Ernesto Samper.

17 Consejo Energético Suramericano (CES); Consejo de Defensa Suramericano (CDS); Consejo de Salud Suramericano (CSS); Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS), el Consejo Sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan); se creó el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas (CSEF); Consejo Suramericano de Cultura (CSC); el Consejo Suramericano de Educación (CSE); Consejo Electoral de Unasur (CES); Consejo Suramericano de Ciencia y Tecnología (CSCYT); Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación (Consucti); Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CSSCJDOT).

desintegración producida con el giro político hacia la derecha en Argentina y en Brasil en 2016.[18] Se trata de un organismo que se hizo eco de todo el proceso de reconfiguración política regional de la década de 2000, que propuso nuevas y propias agendas para la cooperación y concertación regional, para el fortalecimiento y la búsqueda de una mayor autonomía, y para abordar la defensa de la soberanía regional con independencia de otros organismos regionales con injerencia de Estados Unidos o la OEA. Coincidimos con Busso (2016) que, si lo que se destaca es la pretensión autonómica de la región por fuera de las cuestiones comerciales, incluyendo por primera vez la de defensa y seguridad (geopolítica), la Unasur puede ser considerada como un proceso novedoso de integración profunda, más allá que en comparación con las iniciativas de integración económica y comercial como Mercosur y CAN no generó instancias de delegación de soberanía, típicas de los procesos de integración. Aun así, resultó novedoso su carácter multidimensional y el impulso de sus constructores para enlazarlo con la vasta tradición de integración existente en la región (Busso, 2016). A continuación, analizaremos dos novedades, dentro de un extenso conjunto de innovaciones de la trayectoria de la primera etapa de Unasur.

a) Unasur, defensa y soberanía: la creación del Consejo Sudamericano de Defensa como alternativa a la OEA, la JID y el TIAR

Ni bien comenzó a funcionar el organismo, unos de los temas pioneros fue la planificación de la defensa de la región, mediante la creación del CDS, detrás del cual estuvieron Brasil, en el marco de reafirmar su liderazgo y peso regional, y también Venezuela, quien venía reestructurando su política de defensa nacional en el marco de las transformaciones posteriores al golpe de Estado de abril de 2002 y al *lock out* patronal de PDVESA de 2003. El Consejo Sectorial se venía gestando desde las Declaraciones de Paz de las primeras CPS hasta la realización de la I Conferencia de Ministros de Defensa de la CSN celebrada en Bogotá el 14 de julio de 2006. En esta se consideró "necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al

18 En este trabajo no nos ocupamos de profundizar las tensiones y contradicciones de Unasur en la segunda década del siglo XXI ni de su desarticulación desde 2016. Para un análisis más profundo de ambas cuestiones, remitimos a Comini y Frenkel (2014) y a Barrenengoa (2020).

ordenamiento jurídico de cada país"[19]. Aquí se forjó la idea del posterior CDS que comenzó a funcionar en 2009.

Ahora bien, el rol de Brasil en el tema defensa fue relevante. A mediados de 2007, el nuevo ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, inició la formulación de una nueva doctrina brasileña de defensa que consistía en un contemplado proceso de reequipamiento militar, modernización de las fuerzas armadas (transferencia de tecnología militar francesa para la fabricación de un submarino modelo Scorpen, así como aviones cazas y helicópteros) y reactivación de la industria bélica nacional, que le retornaría a Brasil su capacidad disuasoria (Morales Ruvalcaba, 2011). A su vez, Brasil venía desplegando en conjunto con otros países de la región replanteos en las agendas de defensa y seguridad regional en el marco de las instancias interamericanas como la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la OEA. Al respecto, señala un agudo trabajo de Frenkel (2016) sobre el cambio de estas agendas, que los países sudamericanos si bien no desplegaron una diplomacia de alto nivel en el proceso de incorporar a la JID al marco orgánico de la OEA y redefinir sus funciones, en líneas generales conformaron una posición más o menos unificada favorable a la reforma, considerando particularmente dos cuestiones: por un lado, recrear a escala regional un modelo compatible con el aceptado en los ámbitos nacionales como el más acorde con la institucionalidad democrática, por ejemplo las instituciones militares encuadradas a los mandatos emanados de los órganos políticos, consolidando el principio de conducción civil de la defensa. Por otro lado, insistieron en que el marco de competencia de la Junta debía limitarse a cuestiones estrictamente vinculadas al área de la defensa, evitando incluir temas como narcotráfico, crimen organizado o terrorismo, considerados como asuntos de seguridad interior por una gran parte de los países sudamericanos (Frenkel, 2016, p. 101). De alguna forma, la construcción del CSD impulsada por Jobim[20] a nivel Unasur retomaba los

19 Véase Declaración de Bogotá, Cumbre de Ministros de Defensa de la CSN del 14 de julio de 2006, en <http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf>. Un análisis más profundo del desarrollo del CDS lo encontramos en Morales Ruvalcaba (2015).

20 Cabe mencionar que en 2006 y 2007 Brasil descubrió las primeras plataformas de Presal en las costas de Río de Janeiro y de San Pablo, una gran reserva hidrocarburífera a 7000 mil metros de profundidad. En 2008 Estados Unidos lanzó la IV Flota del Comando Sur a las aguas del Atlántico que estaba inactiva desde hacía décadas, lo que generó cuestionamientos por parte de Venezuela y de Brasil. Hugo Chávez, en una Cumbre de Presidentes del Mercosur en Tucumán, decía: "La IV flota quiere realizar un vasto control por el Orinoco, por el Amazonas, por el Paraná y debemos estar preparados para ver qué quieren hacer aquí" (*Página 12*, 02/07/08). En el mismo sentido, Lula da Silva manifestaba: "Descubrimos petróleo a 300 kilómetros de la costa brasilera. Queremos que Estados Unidos nos explique eso [el lanzamiento de la IV Flota] porque vivimos en una región totalmente pacífica" (*El Periódico de México*, 02/07/08). De alguna forma, el énfasis en la defensa de la soberanía, de los recursos y en una adecuada política de defensa nacional y regional por parte del ministro Jobim de Brasil se enmarcan en esa coyuntura.

lineamientos de estas agendas en transformación, tanto a nivel doméstico de Brasil y otros países, como a nivel latinoamericano.

La Unasur y sus Consejos Sectoriales actuaban por fuera de la OEA y de cualquier otra injerencia extrarregional, por lo que la propuesta de Jobim consistía en la creación de un organismo de defensa regional totalmente autónomo e independiente de Estados Unidos, incluso que desconociera el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) creado en la época de la Guerra Fría. Es decir, se limitaba la posible influencia militar que Estados Unidos pudiera ejercer sobre la región. De esta manera, Brasil, a través de Unasur propuso archivar su antiguo pacto con Washington para repeler la agresión de una potencia extranjera continental (la extinta Unión Soviética) a los países del hemisferio y sustituirlo por otro construido por doce naciones independientes en el marco de un nuevo consenso regional. Como era de esperar, Perú y Colombia, por estar alineados a Estados Unidos en ese contexto, no se mostraron muy adeptos a la iniciativa, al igual que Chile, quien por ese entonces pedía tiempo para evaluar la propuesta. Con el lanzamiento de la IV Flota Norteamericana sobre las aguas de la región, la idea del CDS volvió a ser levantada por Brasil y Venezuela, logrando el apoyo de otros países de la región como Argentina, Bolivia y Ecuador, lo que reafirmó el intento de planificación conjunta de la política de seguridad y de defensa regional.

Tiempo después, a comienzos de la segunda década del siglo XXI, Argentina fue un miembro muy activo dentro de la Unasur en materia de defensa. En el lanzamiento del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de la Unasur, con sede en Buenos Aires, los ministros miembros del CDS reiteraron la voluntad de revisión de la JID y del TIAR y profundizar el trabajo del CDS en materia de asesoramiento y generación de insumos. Pero al interior de Unasur no había consenso unánime en torno a este tema, Chile, Colombia y Perú eran partidarios del fortalecimiento, mientras que Brasil y Uruguay se manifestaban en una posición ambivalente, quedando el impulso por parte de Argentina, apoyada por otros países como Bolivia, Ecuador y Venezuela (Frenkel, 2016). El hecho que este grupo de países haya insistido en tratar el tema en el seno de la Unasur refleja la importancia que tenía para estos países articular una posición como bloque y, al mismo tiempo, expresaba la necesidad de marcar un contrapunto entre la Unasur y la OEA.

b) Unasur y la intervención en conflictos internos de los países miembros y en conflictos regionales

Quizá uno de los hechos más significativos donde Unasur tuvo un rol destacado fue ante la situación política de Bolivia durante el año 2008, donde

no solamente defendió la institucionalidad y contribuyó al evitar el golpe de Estado, sino que envió una misión especial para investigar "la masacre de Pando" sucedida el 11 de septiembre. La rápida actuación en la defensa del gobierno de Evo Morales, en ese momento amenazado por los intereses de la oligarquía de Santa Cruz de la Sierra en alianza con sectores de la oposición de otros Departamentos que conforman la denomina "medialuna", tuvo lugar el día 15 de septiembre, apenas 4 días después de la masacre de Pando, mediante la convocatoria por parte de la "presidencia Pro Tempore" de Unasur en manos de Michelle Bachelet a una cumbre extraordinaria en Santiago de Chile.

Con apenas cuatro meses de vida desde la firma del Tratado Constitutivo y aún sin su estructura institucional en funcionamiento, Unasur se posicionó como un organismo interviniente en conflictos de la región, lo que restaba lugar a otros como la OEA donde la influencia de Estados Unidos databa de muchas décadas. Con un cuidadoso intento de no mezclar una posible intromisión en la soberanía boliviana, pero con la decidida intención de actuar como cinturón de apoyo al gobierno de Evo Morales ante el intento de golpe y desestabilización, la reunión de Unasur sacudió el tablero regional. Defender al gobierno en ese momento fue de gran utilidad para que el proyecto político de Evo Morales se afiance y continúe con el proceso de transformaciones iniciadas en enero de 2006. Más allá de que las estrategias políticas y algunas de las transformaciones producidas por el gobierno de Evo Morales no eran compartidas por todos los gobernantes de la región, se impuso la defensa institucional del mismo. Este rápido movimiento de Unasur sentó precedente sobre el futuro del organismo y marcó diferencias, por ejemplo, con el Mercosur y su debilidad institucional para interceder en el conflicto por las pasteras entre Argentina y Uruguay. Ese actuar de conjunto por parte de los miembros de Unasur dejó de lado las diferencias políticas de fondo y se condensó en un apoyo al gobierno de Evo Morales y a la institucionalidad de Bolivia[21]. Además, la Unasur se comprometía a enviar una comisión para facilitar el diálogo entre el gobierno de Evo Morales y la región del Oriente, y otra para investigar la masacre de Pando, encabezada por el abogado argentino Rodolfo Mattarollo, que es la que tuvo mayor relevancia. Cabe la pena mencionar que cuando Hugo Chávez sufrió el golpe de Estado en abril de 2002 la OEA no

21 La Declaración de la Moneda de los presidentes de Unasur fue contundente. Por ejemplo, en torno a la dimensión democrática, la masacre fue interpretada en el marco de una sucesiva escalada de hechos de desestabilización, como el momento más grave y de riesgo para la democracia en Bolivia. Esto se lee en los puntos 2 y 5 de la Declaración, en donde se define como "masacre" a los sucesos de Pando y "golpe civil" al proceso desestabilizador, al tiempo que señala que dependía de Unasur que los hechos no quedasen impunes. Véase *Página 12* (16/09/08).

emitió declaración al respecto. En el contexto de la crisis política boliviana, la actuación de la Unasur en política regional por fuera del marco de la OEA – organismo que no fue nombrado en la declaración, más allá de la presencia en la reunión de su presidente, el chileno José Miguel Insulza – expresaba el nuevo consenso de la mayoría de los gobiernos de la región en buscar mayor autonomía regional en relación con la poderosa influencia que la OEA ha ejercido históricamente en los conflictos internos de la región. Es cierto que Hugo Chávez y Evo Morales demandaron otros pedidos que no encontraron eco para su inclusión en el documento final[22], pero esto no imposibilitó el rápido acuerdo. En consecuencia, podemos afirmar que, si en Bolivia no hubo una posterior Honduras, esto se debió gracias a la Unasur.

Con relación a la instalación de las bases militares norteamericanas en Colombia durante 2009, otra vez Unasur tuvo una participación destacada que no encuentra antecedentes en otras instancias regionales. El marco de Unasur fue elegido por varios países de la región, como consecuencia de la falta de garantías que ofrecían las explicaciones del presidente de Colombia, Álvaro Uribe, en su gira a los países del Cono Sur sobre la instalación de las bases, en el marco de una gran alerta que se había sembrado ante este tema[23].

22 Por ejemplo, señalar la amenaza separatista con la expresión de un "golpe cívico prefectural", propuesta por Evo Morales, o la alusión a Estados Unidos como el responsable del intento de golpes y desestabilizaciones en la región, que proponía Hugo Chávez. Véanse ambas declaraciones en *Pagina 12*, 16/09/08.

23 Chávez fue el primero en poner a Unasur como espacio para tratar el tema: "Esta semana he conversado con varios jefes de Estado de nuestro continente del peligro que representan las nuevas bases militares gringas para Venezuela. Es evidente que éste será un tema central en la próxima reunión de Unasur" (*Página 12*, 03/08/09). El canciller brasileño Celso Amorim señalaba: "Lo que preocupa a Brasil es una presencia militar fuerte cuyo objetivo y capacidad parecen ir mucho más allá de lo que pueda ser la necesidad interna de Colombia" (*La Nación*, 03/10/09). El presidente de Ecuador, Rafael Correa, anunciaba que "su país se está preparando para la defensa. Nosotros no estamos en carrera armamentista, pero no voy a permitir nunca más que a mansalva entren aviones y no los podamos siquiera detectar" (*La Nación*, 03/08/09). Además, ante la flamante asunción protempore al frente de Unasur, se pronunciaba a favor de "restarle relevancia" a la OEA, potenciando el CDS "Para evitar la posibilidad de un conflicto en la región, cualquier país que se atreva a agredir a otro país deberá saber que tendrá una sanción muy fuerte del resto de las naciones de la región" (*Página 12*, 04/08/09). El asesor de Lula en política exterior, Marco Aurelio García, decía lo siguiente: "Nuestro país respeta las decisiones soberanas de cada país en la región, pero nuestra percepción es que las bases extranjeras en la región parecen una herencia de la Guerra Fría y la Guerra Fría acabó" (*La Nación*, 05/08/09). Luego del paso de Uribe por Brasilia, García señaló: "No creo que sea positivo establecer bases cuyo alcance y objetivos no están muy claros cerca de una frontera en la región amazónica que muchas veces es objeto de codicia internacional" (*Página 12*, 07/08/09). En la reunión con Uribe, la presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner, señaló la "inconveniencia" de las bases y le manifestó que Colombia "con este hecho se convertía en un factor de perturbación para Latinoamérica" (*Clarín*, 06/08/09). Evo Morales fue quién más enérgicamente rechazó la instalación de las bases: "Permitir las bases es una agresión a la democracia" (*Página 12*, 07/08/09). Aunque también, algo más diplomática pero no por ello menos ambigua, la postura de Uruguay fue de claro rechazo a la instalación de bases militares de un país extranjero en la región. Su presidente Tabaré Vázquez señaló que sostenía "la posición histórica de Uruguay contraria a la existencia o establecimientos de bases militares extranjeras no sólo en el país sino también en cualquier territorio de América Latina" (*La Nación* 07/08/09).

La primera acción de Unasur fue tratar el tema en una reunión a comienzos de agosto en el marco de la asunción de Rafael Correa en Ecuador luego de la reforma de la constitución de ese país, donde a su vez, estaba prevista la asunción de Correa a la PPT de Unasur. No hubo acuerdo entre los cancilleres acerca de cómo tratar el tema de la instalación de las bases, cuestión que se agravó por la ausencia del presidente colombiano. Las posturas oscilaron entre el rechazo y el aviso de un probable conflicto militar en la región, por parte de Venezuela, Ecuador y Bolivia; una manifestación de preocupación y alerta por parte de Argentina y Brasil; y una postura de no intromisión en decisiones soberanas de otros países por parte de Paraguay y Chile. Perú, el único aliado fuerte de Uribe, con la excusa de la llegada tarde a la asunción de Correa por problemas en el vuelo, decidió no participar de la cumbre. Debido a la ausencia de Uribe, los presidentes reunidos en Quito convocaron a una nueva reunión de Unasur con carácter de extraordinaria para fines de ese mismo mes en la ciudad de Bariloche, Argentina.

En el ínterin de ambas reuniones se produjo el anuncio público de Uribe sobre la concreción del acuerdo entre Estados Unidos y Colombia para la instalación de las bases militares (*La Nación,* 15/08/10), con el objetivo de perseguir la "derrota total del terrorismo narcotraficante". Así, Uribe ponía de manifiesto la táctica desplegada por el primer mandatario colombiano durante todo el mes y sobre todo en la Cumbre de Bariloche, que consistió en evitar discutir la presencia militar norteamericana en la región y sus fines, poniendo al acento en que las bases ayudarían a extinguir el terrorismo y el narcotráfico, que a su vez eran sinónimo de Farc, organización que estaría supuestamente vinculada con los gobiernos de Chávez (armas), Ecuador (dinero en la campaña y frontera limítrofe), Bolivia (producción de coca), según las declaraciones del gobierno colombiano.

Observamos algunas líneas de los debates en Bariloche, mostrando el impacto que tuvo la reunión de Unasur en la coyuntura regional de aquel entonces. Trasmitido en vivo por los medios, la cumbre de Unasur concentró la atención de toda la prensa regional. Uribe comenzó con un fuerte discurso acerca del terrorismo en la región, denunciando acciones de las FARC, entrelazando nuevamente los conceptos de terrorismo, narcotráfico y FARC con fotos e imágenes ante las cámaras. Solicitaba que la Unasur considere a las FARC como grupo terrorista y no como fuerza beligerante e hizo también hincapié en la idea de que las cuestionadas bases pertenecían a Colombia y no a Estados Unidos, pero que recibirían ayuda norteamericana con el objetivo de la lucha contra el narcoterrorismo. Las largas respuestas de Chávez y Correa contuvieron mucha información que también fue mostrada ante las

cámaras. Por el lado venezolano, Chávez hacía hincapié en varios párrafos del "Libro Blanco" del Comando de Movilidad Aérea del Comando Sur de Estados Unidos, donde detalló los intereses de la primera potencia mundial sobre la región, entendiendo a las bases como una expresión de los mismos. Por el lado de Correa, en uno de los discursos más profundos, invitó a discutir el significado de terrorismo en la región y en dónde radicaba el principal problema del narcotráfico, señalando a Colombia como el principal productor de drogas, cuyo problema se agravó desde que Estados Unidos lo asistía con ayuda militar y económica[24]. Además, retó a Colombia y a la región a discutir si no se usaba como excusa el terrorismo y el narcotráfico para descalificar a gobiernos que han criticado a Estados Unidos – como Venezuela, Bolivia y Ecuador –, y si no se estaba ante un escenario como el de la Guerra Fría, donde potencias extranjeras usaban pretextos políticos para intervenir. El presidente de Brasil, Lula da Silva, intentó contener el clima tenso para evitar la rotura de la Unasur, ya que Colombia no iba a aceptar la exigencia de dar marcha atrás con las bases. Pero tampoco pudo evitar mostrar su clara disconformidad con la instalación de las bases. De buen tono, pero en forma desafiante, encaró a Uribe señalando que si las bases eran colombianas y algunas estaban desde hace varios años "todavía no solucionaron el problema de la guerrilla y el narcotráfico, debemos repensar qué otras cosas podemos hacer en Unasur para solucionar el problema" (*Página 12*, 29/08/09). En relación con los Estados Unidos selló: "Los grandes consumidores no están en nuestro continente. Sería bueno que en vez de combatir dentro de nuestras fronteras que lo hagan en sus fronteras" (*Página 12,* 29/08/09). Por su lado, el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez, en relación a la soberanía regional reafirmó su posición de los días previos, al rechazar cualquier instalación en la región de bases extranjeras e incluso apoyó al gobierno argentino en el tema Malvinas. A su vez, la presidenta chilena Bachelet mostró preocupación una vez más por el tema de las bases pero, al igual que su par paraguayo Fernando Lugo, por tratarse de una decisión soberana, abogó por el respeto a la misma y, en todo caso, por la exigencia de más información. Ante la obviedad de que el tema no tenía vuelta atrás para Colombia, Brasil fue uno de los que demandó que Colombia diera garantías que las bases eran algo específico de su territorio y que no afectaría a los países de la región, postura que terminó siendo acompañada por todos los países, convirtiéndose en declaración de Unasur.

24 Al respecto, daba ejemplos sobre Ecuador: "Sin la base militar de Manta y sin la DEA, ya llevamos el doble del promedio histórico en el secuestro de drogas" (*Página 12*, 29/08/09).

La Unasur actuó ante una problemática que relaciona soberanía regional, seguridad militar e intereses extranjeros en la región. Esto constituye un hecho inédito para la región. Es cierto que, por un lado, no pudo lograr que Colombia diera marcha atrás en su proyecto de instalación de bases militares, pero, por otro lado, pudo poner condiciones sobre el posible y futuro uso de ese armamento por fuera de sus fronteras, que implicara la violación de la soberanía de los países vecinos. Esto tenía como fin evitar una situación como la que ya había tenido lugar en 2008 con la invasión de Colombia a Ecuador para asesinar a uno de los líderes de las Farc, Raúl Reyes. Además, obligó a Colombia a hacer pública la información sobre las bases, cuestión que por lo general no tiene lugar en este tipo de acuerdos con potencias extranjeras. Esta discusión se desarrolló por fuera del marco de la OEA sin el diplomático poderío norteamericano, volviendo a poner en primer plano la redefinición de la soberanía regional.

2. Contexto actual para pensar una nueva etapa de Unasur

2.1. La irrupción de China y su permanencia en el escenario regional

En los últimos años, acontecimientos de magnitud han impactado la economía mundial como la pandemia vinculada al coronavirus (Covid-19) y el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania. De cualquier manera, el comercio y la inversión extranjera directa (IED) ya mostraban un bajo dinamismo tras la crisis financiera de 2008. Según informa la Cepal, mientras que entre 1990 y 2007 el volumen del comercio mundial de bienes se expandió a una tasa media del 6,3% anual, entre 2012 y 2021 apenas lo hizo a un 2,4% anual. Por su lado, solo en 2015 y 2016 los flujos anuales de IED superaron ligeramente su nivel máximo anterior a la crisis, alcanzado en 2007. La participación del comercio de bienes en el PIB mundial alcanzó su nivel máximo histórico (25%) en 2008 y en 2021 llegó al 23%. A su vez, la participación de los flujos de IED en el PIB mundial alcanzó su máximo (4%) en 2000, y en 2021 apenas llegó al 1,6% (Cepal, 2023, p. 33).

En ese contexto de desaceleración reciente de la economía mundial, la presencia de China en América Latina se ha mantenido, expresada tanto en la consolidación de los flujos de comercio como en el crecimiento de los flujos de capital, con inversión china principalmente en proyectos de infraestructura y servicios. En el primer caso, las exportaciones de los países suramericanos a China continúan concentradas en pocos productos básicos – Brasil exporta

principalmente soja, mineral de hierro y petróleo; Argentina soja y carne bovina; Chile y Perú cobre y otros minerales; Venezuela y Colombia, petróleo – mientras que las importaciones provenientes del país asiático son fundamentalmente productos electrónicos y mecánicos de alto valor agregado. Si, por un lado, la relación comercial con China permite acumular divisas, mejorar las cuentas externas y facilitar políticas económicas, como ocurrió por ejemplo durante la década de 2000, por otro lado, los términos de intercambio continúan vulnerables porque dependen en gran parte de la fluctuación de los precios internacionales de las *commodities*.

En el caso de los flujos de inversiones, la llegada de capital chino se realiza según las dos modalidades clásicas, como instalación de un nuevo proyecto o bien como operación de adquisición o fusión de empresas preexistentes en el país receptor. En este último caso, se detectan diferentes situaciones: entre 2005 y 2014, predominaron las adquisiciones en actividades extractivas, sobre todo en el sector de petróleo y gas natural, en países como Brasil, Argentina, Perú, Ecuador y Colombia; ya entre 2015 y 2020, se destacaron las compras en el sector de electricidad en Brasil, Chile y Perú (Cepal, 2021a). A su vez, las nuevas inversiones fueron más diversificadas: en el sector de energías renovables se iniciaron proyectos hidroeléctricos así como en energías eólica y solar; en el sector de metales (actividades extractivas principalmente en Perú y fabricación de metales en su mayor parte en México); en el sector automovilístico (en Brasil, Méjico, Argentina, Colombia, Uruguay y Venezuela); en el sector de telecomunicaciones se instalaron en numerosos países (la empresa Huawei está presente en el mercado de smartphones y también en infraestructuras). Cabe registrar que las mayores inversiones son de empresas estatales, lo que denota el interés de las autoridades chinas en propiciar la internacionalización de sectores estratégicos, por medio de incentivos y financiamiento (Lopes Filho, 2022).

También existen los proyectos de infraestructura bajo modalidad de contratación, por medio de licitación o designación, que cubren actividades de construcción o servicios de concepción, monitoreo y operación de infraestructura, que no implican propiedad. Predominan en los sectores de energía y transporte, pero también incluyen otros, como sistemas de control de inundaciones, estaciones de tratamiento, hospitales, sistemas de seguridad, proyectos de regadío, cables de fibra óptica, redes de banda ancha. En síntesis, lo que propone China involucra un amplio conjunto de préstamos, créditos, inversiones y asistencia técnica en diversos campos, incluso en la industria aeroespacial. El emplazamiento de estación de exploración espacial en Argentina

o la asistencia para el lanzamiento de satélites de países como Ecuador, Brasil o Bolivia son ejemplos de ello (Frenkel y Blinder, 2020).

Estos diferentes mecanismos utilizados por China para aproximarse a América Latina se inscriben, de cierto modo, en la llamada Nueva Ruta de la Seda (en inglés *Belt and Road Initiative*), proyecto anunciado en 2013 y formado por dos componentes: la franja de la ruta económica de la seda (*Silk road economic belt*), para conectar China con Europa, y la ruta de la seda marítima del siglo XXI (*21st Century Maritime Silk Road*) que contempla la reorganización de rutas marítimas para conexiones con otros continentes. La iniciativa apunta a la construcción de rutas, ferrocarriles, gasoductos y oleoductos, puertos y nuevas rutas aéreas con el objetivo de crear lazos de cooperación comercial y estimular la producción y la interconectividad. Por otro lado, también se pretende estimular la "Ruta de la Seda digital" (*Digital Silk Road*) por medio de la cooperación en economía digital, inteligencia artificial, computación en la nube y ciudades inteligentes. El financiamiento será realizado por medio de una red de entidades bancarias, entre otras, el Banco de Desarrollo de China (*China Development Bank*), el Cexim de China (*Export-Import Bank of China*), el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura (*Asian Infraestructure Investment Bank*) y el Nuevo Banco de Desarrollo de los Brics (Vadell *et al*., 2018).

Estas iniciativas de carácter geoeconómico se respaldan en relaciones diplomáticas definidas en orden bilateral y multilateral. En 2012, China promueve tres tratados de libre comercio con Chile, Perú y Costa Rica. En 2015, se crea el Foro China-Celac, en reunión con sede en Pequín, desde donde se proyectan medidas de cooperación. En 2018, se realiza el II Foro China-Celac, en Santiago de Chile. La declaración emitida en esta ocasión, en su artículo 4, afirma lo siguiente:

> La Parte china presentó la iniciativa de la Franja y la Ruta para la cooperación internacional. Consideramos que la iniciativa del gobierno chino de la Franja y la Ruta constituye una importante oportunidad para el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo entre los países involucrados, de conformidad con lo señalado en la Declaración Especial que aprobamos en esta oportunidad (Celac, 2018).

Desde esa perspectiva, parece que los países de América Latina se vuelven participantes indispensables de tal propuesta. En este contexto, cabe resaltar la existencia de otra iniciativa de gran envergadura como es el grupo de los Brics

(Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), en el cual Argentina y otros países latinoamericanos podrán sumarse como nuevos miembros en la brevedad.

La presencia de China es, sin duda, parte de un proceso complejo, polifacético, multidimensional y contradictorio. Pero que denota una tendencia importante: la emergencia y consolidación de un mundo multipolar, que puede significar avances importantes, por ejemplo, en relación de la dependencia de uso del dólar estadounidense en el comercio mundial. La creación de una moneda común para los intercambios comerciales, o inclusive el uso de las monedas nacionales entre países vecinos, es un proceso internacional que ya comenzó y estimula una desdolarización y la circulación de otro tipo de dinero en la escena internacional.

2.2. La pandemia y la evidencia de las desigualdades socio-territoriales

La pandemia de enfermedad por coronavirus (Covid-19) también permite varias reflexiones en torno de la integración regional, no apenas por los graves problemas atravesados en términos sanitarios sino por el poco diálogo que existió entre los países del continente en los primeros meses para buscar soluciones de modo conjunto, debido especialmente a la actitud negacionista de algunos gobiernos.

Una de las facetas que quedó claramente en evidencia desde el principio fue la dependencia económica y tecnológica en materia de productos farmoquímicos, farmacéuticos y vacunas, como demostró el hecho de que los insumos altamente especializados (resinas, membranas, reactivos), así como los equipos de protección personal para los profesionales de la salud (mascarillas, delantales, gafas, protectores faciales y guantes adecuados) eran en su mayoría importados, incluso en países como México, Brasil y Argentina, con un relativo desarrollo industrial. Y al drama de la escasez de equipos, insumos básicos y medicamentos para intubación, se sumó la carrera para enfrentar diferentes aspectos de la vacunación (adquisiciones, inoculación, desarrollo y producción). En este sentido, se constató una gran desigualdad en la distribución de vacunas entre los países de América Latina, que se explica principalmente porque la industria farmacéutica se organiza como un oligopolio tanto en la producción como en buena parte de las actividades de investigación y desarrollo y las nuevas patentes. Algunos países consiguieron establecer acuerdos de producción con laboratorios internacionales (México, Brasil, Argentina, Chile, Colombia) para la producción nacional de vacunas; por su lado, Cuba apostó al desarrollo de su propia vacuna gracias a la importancia de su industria biofarmacéutica. Otros países, lamentablemente, sólo tuvieron

acceso a través del Mecanismo Covax, conducido por la Organización Mundial de Salud (OMS).

Sobre el negacionismo que imperó en algunos países, dificultando el diálogo inicial para actuar conjuntamente, es necesario recordar el ambiente opuesto que prevaleció cuando la aparición del virus de la gripe AH1N1 en 2008, en medio a una gran preocupación debido a su alta infecciosidad y al riesgo de mutaciones virales que podrían aumentar su letalidad. En el marco de Unasur, se decidió crear el Consejo Sudamericano de Salud, integrado por los 12 ministros de salud de los países miembros, que aprobaron la Agenda Sudamericana de Salud. Inmediatamente se puso en marcha una serie de medidas para facilitar recursos diagnósticos y terapéuticos en todos los países y se desarrolló una estrategia común para obtener la vacuna específica contra la gripe (Buss, 2009). Ya en el contexto de la pandemia de Covid-19, los países que formaban el Prosur no se han comprometido ni han emprendido acciones concretas para la adquisición conjunta del medicamento, como ocurrió con los miembros de Unasur, en la compra de vacunas contra el H1N1.

En setiembre de 2021, un año y medio después de los primeros casos de coronavirus detectados en América Latina, la Cepal elaboró el documento "Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe", a solicitud de la Celac. Este documento permitió no solamente diagnosticar la situación y debatir sobre ella sino también avanzar en líneas de acción para fortalecer las capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la región. En ese momento el objetivo más urgente era garantizar el acceso igualitario a las vacunas (Cepal, 2021b).

2.3. Las migraciones intrarregionales y sus nuevas dinámicas

El resurgimiento de la extrema derecha en la región, no solo instaló un discurso negacionista respecto de la pandemia, sino también reforzó el discurso de odio y xenofobia contra las personas migrantes, siendo apuntadas muchas veces como amenaza. Contrariamente a esta visión, crece la propuesta de considerar la libre movilidad y residencia y la protección de refugiados y migrantes como derechos humanos. El *Atlas de la Migración* (2020) muestra que la migración tiene lugar en todas partes del mundo, no supone una amenaza ni para los países de destino ni para los de origen, y enriquece a los territorios receptores, no sólo culturalmente sino también en términos económicos.

Aunque los migrantes suramericanos, centroamericanos y caribeños siguen teniendo como principal destino a Estados Unidos y Europa, en las

últimas dos décadas se observa un aumento de la migración intrarregional, constituyendo nuevos y dinámicos corredores migratorios, por ejemplo, en América del Sur. Se observan flujos intrarregionales en todo el territorio suramericano y en múltiples direcciones. No existe ningún país en la región que se quede por fuera de los flujos migratorios intrarregionales: todos reciben ciudadanos suramericanos en sus países y de ahí también salen ciudadanos hacia otros países; inclusive existe una intensa migración binacional y fronteriza, y estos flujos son de doble vía (Ramirez, 2016). Actualmente las dinámicas poblacionales en la región son intensas y complejas, e involucran migraciones laborales, desplazamientos forzados o refugio; esto exige que muchos países modifiquen sus patrones migratorios al adoptar una o varias condicionalidades: ser países emisores, de tránsito o de destino de flujos (Pedone *et al*., 2022).

A partir de 2015 se produjo un importante incremento de la migración venezolana, con trayectorias y estrategias muy diversas, que generó nuevas geografías en la movilidad de América del Sur. La excepcionalidad de este flujo que representa la emigración de dicho territorio se explica no sólo por la transformación en expulsor de migrantes de un país que, junto con Brasil y Argentina, era históricamente considerado receptor dentro de la región, sino también por el impacto que esta movilidad acelerada y masiva ha traído en las estructuras de la sociedad venezolana (Galaz *et al.,* 2021).

Al inicio del año 2021, momento de crisis económica, social y sanitaria, diferentes conflictos recrudecen en la región, como señalan especialistas en estudios migratorios: los diversos proyectos de leyes que refuerzan el control en Chile o Ecuador; la militarización y el despliegue desmedido de policial para bloquear el paso de migrantes entre Guatemala y Honduras, México y Guatemala, Ecuador y Perú o Chile y Bolivia; la amenaza de negar el derecho que las personas migrantes tienen a vacunarse que ocurrió en Colombia; los actos de violencia contra migrantes en tránsito al norte de México; la muerte de migrantes en tránsito al cruzar de Venezuela al Caribe (Velasco *et al*., 2021).

De cualquier forma, es importante recordar los avances en cuestión de políticas migratorias que fueron realizados en la década anterior para reforzar su importancia e intentar recuperar otros sentidos. Durante aquel período, la CAN, Mercosur y Unasur integraron la perspectiva de los derechos humanos en su enfoque de la migración, que ha permitido ampliar gradualmente los derechos y garantías de los inmigrantes y sus familias. Específicamente sobre Unasur, su Tratado Constitutivo señala la importancia de consolidar la identidad suramericana con el fin de alcanzar una ciudadanía regional. También indica la necesidad de cooperar en materia de migración, "con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales

para la regulación migratoria y armonización de políticas" (art. 3) (Ramirez, 2016; Lago, 2023). Como se observa en ese documento, existía una voluntad política y una reflexión teórica que planteaban nuevos desafíos y miradas. Lo importante es que estas normativas internacionales, amparadas en principios universales, puedan cumplirse independientemente de los gobiernos de turno y se transformen en prácticas concretas que ayuden a mejorar la vida cotidiana de las personas migrantes y sus familias.

3. A modo de cierre. Algunos lineamientos y recomendaciones para una nueva etapa de Unasur

A continuación, a modo de cierre del trabajo, proponemos esbozar algunos lineamientos y recomendaciones para una posible vuelta de Unasur u organismo semejante en América del Sur, teniendo en cuenta la experiencia anterior analizada y el contexto reciente que atraviesa a región y el mundo.

3.1. Dinámica de funcionamiento institucional:

Una primera reflexión, ante una posible nueva etapa de Unasur o de algún organismo semejante, tiene que ver con la dinámica de funcionamiento. ¿Supranacionalidad, intergubernamentalidad, interpresidencialismo? Como observamos en la primera parte de este ensayo, la experiencia de Unasur no se acercó a las formas institucionales de un proceso de integración tradicional, en tanto los países no delegaron porción alguna de soberanía. Esto sí sucedió, por ejemplo, en el terreno comercial del Mercosur a partir de 1995 cuando se constituyó como Unión Aduanera, que aún con imperfecciones y perforaciones mantuvo una política comercial externa común en el bloque, que generó cohesión a pesar de las asimetrías existentes y de la búsqueda de formas de inserción internacional variadas entre sus socios. Algo semejante sucedió también con la CAN, heredera del viejo Pacto Andino que, además de constituirse también en unión aduanera, desarrolló el Sistema Andino de Integración (SAI) y el Parlamento Andino, con algún grado de supranacionalidad, incluso de mayor injerencia que el reciente Parlasur del Mercosur.

Unasur no planteó este tipo de instancias, lo cual en sí mismo puede no ser un faltante, pero al mismo tiempo debemos reconocer que al existir una institucionalidad gubernamental sin supranacionalidad, por encima siempre están los gobiernos nacionales y, más complejo aún, están también las figuras presidenciales. Además, el Tratado Constitutivo estableció en su artículo n.º 12 que todas las decisiones debían adoptarse por consenso, con

lo cual, de alguna forma, permitió consagrar la voluntad de cada Estado o de cada gobierno por encima del proyecto de región en determinados temas. Por ejemplo, en la instalación de las bases militares en Colombia, la propuesta de Lula de exigir más información sobre la instalación de aquellas fue un consenso que mostró tanto la novedad de regionalizar un tema nacional, como la debilidad de poder actuar con mayor profundidad ante un problema sensible[25]. Evidentemente, se tiene que repensar la institucionalidad, sin escapar a la tradición intergubernamental del regionalismo latinoamericano y sin importar modelos externos como el europeo anclado en otra historia y otro presente, pero se torna necesario observar las limitaciones de la experiencia previa. En consecuencia, se debiera dotar de mayor poder de intervención y capacidad de acción a algún órgano lo más semejante a lo regional, por ejemplo, a la Secretaría General (o espacio afín a crearse). Es decir, sacar la dependencia a los órganos intergubernamentales y dotar con más poder a algún órgano regional[26].

3.2. Una mayor interacción con la sociedad civil

Existe una experiencia más desarrollada de vinculación entre la sociedad civil y las iniciativas regionales en el Mercosur mediante el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), en la CAN y en el Alba con su Consejo de Movimientos Sociales (CMS). Una acción similar podría traer mayor identificación de la sociedad con la iniciativa regional, pero a la vez, podría convertirse en catalizadora de demandas y necesidades de los sectores no gubernamentales. Cuando hablamos de estos sectores nos referimos a las grandes representaciones asociativas (sindicatos, cámaras empresariales, movimientos sociales, grupos de identidad étnica), pero también a sectores profesionales, científico-tecnológicos, movimientos de migrantes, o expresiones culturales, es decir, proponemos dar cuenta de la representatividad de forma más amplia. Podemos pensar esa articulación a través de algún órgano integrado por representantes de la sociedad civil al estilo FCES del Mercosur o CMS del Alba, pero también en pequeños órganos o representaciones organizados a través de los Consejos Sectoriales existentes, para que haya una interacción más directa entre la sociedad y los organismos y

25 La regla del consenso de la Unasur obliga a negociar minuciosamente cada medida o decisión tomada, lo que genera un modelo de integración flexible y voluntario, ya que sus decisiones no se tornan obligatorias para Estados parte que pueden eximirse de aplicar una decisión aprobada. Véase artículo n.º 13 del Tratado Constitutivo de Unasur.

26 Por ejemplo, para poder convocar una reunión extraordinaria en caso de ruptura institucional, lo que no ocurrió con el impeachment de Dilma Rousseff en Brasil en 2016, cuando la Secretaría General no pudo ni siquiera convocar a encuentro alguno.

agendas concretas de trabajo, por ejemplo, en salud, infraestructura, defensa, por mencionar los Consejos más activos hasta el presente[27]. En suma, se requiere de una Unasur de mayor diálogo e interacción con sociedad civil y de una mayor visibilidad de sus agendas y grupos de trabajo, a efectos de que Unasur no sea conocida sólo por las grandes cumbres sino también por su actividad y sus aportes más cotidianos.

3.3. El relacionamiento externo con otros bloques y con la cooperación internacional

Como observamos en la primera parte de este trabajo el regionalismo latinoamericano tiene una vasta historia de experiencias de iniciativas, bloques y asociaciones. ¿Por qué no pensar en una mayor interacción entre ellas y con el cúmulo de experiencias desarrolladas? En consecuencia, proponemos la existencia una representación de Unasur que se ocupe del vínculo con las otras iniciativas existentes como Mercosur y CAN, así como también de una mayor interacción con la Celac, para compartir agendas y grupos de trabajo.

Creemos también que esta instancia puede servir de mecanismo catalizador de las relaciones hacia afuera de Sudamérica, por ejemplo, con China, al estilo similar del Foro de Cooperación Celac-China. Como observamos en la segunda parte de este ensayo los vínculos con el gigante asiático son ineludibles en el contexto actual de transición hacia un escenario global multipolar, pero se debe cuidar que esos vínculos sean estables, que no generen formas bilaterales muy diferenciadas de relacionamiento, ni tampoco asimétricas a nivel comercial. Una problemática común a la región y a su inserción externa es el riesgo de profundizar la matriz primario-exportadora de nuestras economías. ¿Por qué no pensar, entonces, tanto en crear un foro de cooperación al estilo de la Celac, o una modalidad que se sume a éste? En definitiva, señalamos la importancia de un organismo que mantenga un alto nivel de diálogo a escala regional con China.

3.4 Hacia una gestión regional de los recursos

La historia de América del Sur enseña que la región ha proveído de variados recursos naturales al mundo. En la actualidad hay algunos de ellos que parecieran convertirse en lo más preciado, a raíz de la transición energética en marcha. Nos referimos al litio, ese "oro blanco" del que Argentina, Bolivia y Chile concentran el 55% de la producción mundial. ¿Por qué no pensar que

27 Cabe la pena mencionar como tema de relevancia no siempre visibilizado, cuestiones abordadas por otros consejos como el Consejo de Política de Drogas en la elaboración de una política postprohibicionaista de drogas, basada en el intercambio de experiencias, en particular la de Uruguay y en el impulso del Secretario General Ernesto Samper en 2015 al tema.

Unasur desarrolle una instancia de articulación para una gestión regional del recurso? Cada país tiene legislación específica sobre el tema, gestiones diferentes (públicas, púbico-privadas y privadas) para la extracción y exportación, y proyectos de industrialización de baterías en distintas etapas de desarrollo. Si bien hay soberanía nacional por parte de cada país sobre el recurso, sería deseable desarrollar al interior de Unasur una instancia que articule las experiencias sobre el litio de cada país, e incluso, que avance en la planificación y articulación de la producción a escala regional. Temas actuales como el de la transición energética, y en ella el lugar estratégico del litio, tienen que ser parte de un organismo regional autónomo y soberano como el que se propone reconstruir.

En suma, intentamos en este ensayo recuperar en torno a Unasur la historia y su trayectoria, dar cuenta del contexto actual que transitamos y repensar sus dinámicas, agendas y posibilidades ante una posible vuelta del organismo.

Bibliografía y otras fuentes de información

ALVAREZ, A. *La Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana. Estudio del eje Hidrovía Paraguay Paraná*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de La Plata, 2019.

ANSALDI W. Por patria entendemos la vasta extensión de ambas américas. El proyecto de unidad latinoamericana en perspectiva histórica. *Boletín de la Biblioteca de Congreso de la Nación*, v. 127, p. 19-58, 2013.

ARGUMEDO, A. *Los silencios y las voces en América Latina*. Notas sobre el pensamiento nacional y popular. Buenos Aires: Ediciones Colihue, 2019.

BARRENGOA A. De la unidad suramericana a la fragmentación regional: contradicciones en la Unasur a partir de las políticas de los gobiernos lulistas y las tensiones con las clases dominantes. *Conjuntura Austral,* v. 11, 56, 2020.

BOTTO, M. América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, v. 21, p. 9-38, 2015.

BUSS, P. A. Unasul Saúde. *Le Monde Diplomatique*, 9 set. 2009. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-unasul-saude/>.

BUSSO A. Unasur en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras. *OASIS,* v. 24, p. 45-67, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18601/16577558.n24.04>.

BRICEÑO RUIZ J. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales,* v. 175, p. 9-39, 2013.

COMINI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Nueva Sociedad*, v. 250, p. 58-77, 2014.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago, 1994.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe.* (LC/PUB.2021/8-P), Santiago, 2021a.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe.* (LC/TS.2021/115), Santiago, 2021b.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe.* (LC/PUB.2022/23-P), Santiago, 2023.

FRENKEL, A. Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica. *Cartografías del Sur*, v. 3, 2016.

FRENKEL, A.; BLINDER, D. Geopolítica y cooperación espacial: China y América del Sur. *Desafíos*, v. 32, n. 1, p. 1-30, 2020.

FUNES, P. *Salvar la nación. Intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.

GALAZ, C., *et al*. *Movimientos migratorios Sur-Sur:* fronteras, trayectorias y desigualdades: migraciones y pandemia: trayectorias, desigualdades y resistencias. Buenos Aires: CLACSO, 2021.

GUDYNAS, E. Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo. *Revista Ecuador Debate*, v. 65, p. 21-38, 2005.

GUILLÉN ROMO, H. De la integración cepalina a la integración neoliberal. *Revista Mexicana de Comercio Exterior*, 2001. Disponível em: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/36/1/RCE.pdf>.

PEDONE, C.; HINOJOSA, A., (coords.). *Vidas en movimiento:* migración en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2022.

LAGO, M. C. *Política Migratória Brasileira e Comparada na América do Sul*. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios (CEM), 2023.

LOPES FILHO, C. R., *et.al*. Iniciativa cinturão e rota na América Latina: perspectiva geoeconômica. *Texto para discussão*, v. 2819. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2022.

MONIZ BANDEIRA, L. A. *2002*. Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración. In: RAPOPORT, Mario; CERVO, Amado Luis (eds.). *El Cono Sur: Una historia en común*. Buenos Aires: FCE, 2002.

MORALES RUVALCABA, D. Consejo de Defensa Suramericano Mecanismo catalizador en la integración regional de América del Sur. *Contextualizaciones Latinoamericanas*. Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos de la Universidad de Guadalajara, México, v. 5, n. 2, 2011.

MOTTA da VEIGA, P.; RÍOS, S. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Serie Comercio Internacional,* v. 82, 2007.

RAMÍREZ, J. *Hacia el Sur:* La Construcción de la Ciudadanía Suramericana y la Movilidad Intrarregional. Quito: CELAG, 2016.

ROCHA VALENCIA, A.; MORALES RUVALCABA, D. Proceso, proyecto y construcción de la Unión de Naciones de Suramérica Unasur. *Contextualizaciones Latinoamericanas*. Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos de la Universidad de Guadalajara, México, v. 6, n. 1, 2015.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de Unasur. *In*: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. 9. CRIES, 2012.

SANTOS, M. 2022. *Por otra globalización: del pensamiento único a la conciencia universal*. Buenos Aires: CLACSO; San Pablo: Universidad de São Paulo [2000].

SOUZA, V. H. P. *A política de transporte regional no século XXI: o caso da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SOLER, Ricaurte. *Idea y cuestión nacional latinoamericana. De la independencia a la emergencia del imperialismo*. México: Siglo XXI, 1980.

TUSSIE, D.; RIGGIROZZI, P. (eds.). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*. Netherlands: Springer, 2012.

VADELL, J.; SECCHES, D.; BURGER, M. De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. *Revista Transporte y Territorio,* v. 21, p. 44-68, 2019.

VELASCO, S., PEDONE, C.; MIRANDA, B. Movilidades, control y disputa espacial. La formación y transformación de corredores migratorios en las Américas. *Periplos: Revista de Investigación sobre Migraciones*, v. 5, n 1, p. 4-27, 2021.

WEIS, F. *et al*. Atlas de las Migraciones. *Le Monde Diplomatique*, 2020.

Documentos:

Declaración de Brasilia. I Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, Brasil, 31 de agosto-1º de septiembre de 2000.

Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura. II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002.

Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco, Perú, 8 de diciembre de 2004.

Declaración de Ayacucho 2004. Pampa de la Quinua, Ayacucho, Perú, 9 de diciembre de 2004.

Declaración de Bogotá. Cumbre de Ministros de Defensa de la CSN, Bogotá, Colombia, del 14 de julio de 2006.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. III Cumbre de DEL Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, 23 de mayo de 2008, Brasilia, Brasil.

Declaración de la Moneda. Reunión extraordinaria de presidentes de Unasur, Santiago de Chile, Chile, 15 de septiembre de 2008.

Declaración de Santiago. II Reunión Ministerial del Foro Celac-China. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), Santiago de Chile, 22 de enero de 2018.

SOBRE LOS AUTORES

Mónica Arroyo

Es geógrafa, formada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Cursó sus estudios de posgrado en la Universidad de San Pablo, Brasil, donde obtuvo los títulos de maestría en el Posgrado de Integración en América Latina y de doctorado en el Programa de Posgrado en Geografía Humana de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas. Es profesora en esta misma institución, en el Departamento de Geografía y en el Programa de Posgrado en Geografía Humana. Es Investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Sus publicaciones: *Geografia Econômica e desenvolvimento*: diferentes abordagens nos programas de cursos de graduação no Brasil (2023). *Meios de comunicação e território*: a disputa entre concentração e democratização na América Latina (2022). *A transição em marcha*: o desafio às formações socioespaciais do Sul (2022). *Milton Santos' contribution to the theorical formation of Brazilian Geography* (2022). *Digitalização e financeirização do território*: uma imbricação que se renova no capitalismo do século XXI (2021). *Um retrato do início da pandemia nos territórios latino-americanos* (2020). *Descontentamentos nas cidades latino-americanas*: como fazer desta velha tradição uma força transformadora? (2020). *Relación entre áreas rurales y metropolitanas en Brasil según la dinámica del mercado internacional* (2020).

Julián Kan

Es profesor y doctor en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). También obtuvo el diploma de posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales. Es investigador del CONICET en el CIHESRI-IDEHESI-CONICET y es docente de UBA, de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad Nacional San Martín (UNSAM). En el área de posgrado es docente en FLACSO, FCE-UBA y FFyL-UBA. Es integrante del GT-CLACSO "Propuesta para la integración regional". Se especializó en la historia reciente de los procesos de integración en América Latina desde un enfoque crítico que indaga sobre los actores sociales y sus vínculos con el orden regional. Ha publicado varios artículos en revistas de Argentina, Brasil y México y es autor del libro *La Integración Desde arriba. Los empresarios argentinos frente al Mercosur y el ALCA* (CICCUS-Imago Mundi); compilador de *Integrados. Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea* (Imago Mundi); de *Entre lo global y lo internacional. Perspectivas críticas sobre el Estado, el mercado mundial y las relaciones internacionales* (Ed. Teseo), y de *El No al ALCA diez años después. La cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente* (Ed. FFyL-UBA).

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil

Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.
Papel da capa: cartão duplex 250g/m2
Papel do miolo: pólen similar 80g/m2

ISSN 2359-5280

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES